HOUSE OF COMMONS
CANADA

RESTORING FINANCIAL GOVERNANCE AND ACCESSIBILITY IN THE EMPLOYMENT INSURANCE PROGRAM

Report of the Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities

Raymonde Folco, M.P.
Chair

Subcommittee on Employment Insurance Funds

Rodger Cuzner, M.P.
Chair

February 2005

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

RESTORING FINANCIAL GOVERNANCE AND ACCESSIBILITY IN THE EMPLOYMENT INSURANCE PROGRAM

Report of the Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities

Raymonde Folco, M.P.
Chair

Subcommittee on Employment Insurance Funds

Rodger Cuzner, M.P.
Chair

February 2005

105-03338/

STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES, SKILLS DEVELOPMENT, SOCIAL DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

CHAIR

Raymonde Folco, M.P.

VICE-CHAIRS

Paul Forseth, M.P.

Christiane Gagnon, M.P.

MEMBERS

Peter Adams, M.P.
Eleni Bakopanos, M.P.
Jean-Claude D'Amours, M.P.
Barry Devolin, M.P.
Ed Komarnicki, M.P.
Yves Lessard, M.P.
Tony Martin, M.P.
Mario Silva, M.P.
Peter Van Loan, M.P.

CLERK OF THE COMMITTEE

Danielle Bélisle

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
LIBRARY OF PARLIAMENT

Chantal Collin

Kevin B. Kerr

SUBCOMMITTEE ON THE EMPLOYMENT INSURANCE FUNDS

CHAIR

Rodger Cuzner, M.P.

MEMBERS

Jean-Claude D'Amours, M.P.
Yvon Godin, M.P.
Yves Lessard, M.P.
Peter Van Loan, M.P.

CLERK OF THE SUBCOMMITTEE

Danielle Bélisle

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
LIBRARY OF PARLIAMENT

Kevin B. Kerr

THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES, SKILLS DEVELOPMENT, SOCIAL DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

has the honour to present its

THIRD REPORT

In accordance with the Extract from the Journals of the House of Commons of Thursday November 25, 2004 and its mandate under Standing Order 108(1*)(a)(b)*, your Committee established a Subcommittee and assigned it the responsibility of examining the Employment Insurance Funds.

The Subcommittee submitted their report to the Committee. Your committee adopted the following report which reads as follows:

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Journals of the House of Commons of Thursday, November 25, 2004:

By unanimous consent, it was ordered, —That, further to the Address in Reply to the Speech from the Throne, the House instruct the Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities to recommend measures that would ensure that all future uses of the Employment Insurance program would only be for the benefit of workers and not for any other purpose.

ATTEST

WILLIAM C. CORBETT
Clerk of the House of Commons

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

EMPLOYMENT INSURANCE GOVERNANCE AND THE ROLE OF THE CANADA EMPLOYMENT INSURANCE COMMISSION 3

THE CUMULATIVE BALANCE IN THE EMPLOYMENT INSURANCE ACCOUNT AND SAFEGUARDING CONTRIBUTIONS 7

SETTING THE EI PREMIUM RATE 15

I. Looking Ahead: A New Approach to Setting EI Premium Rates 18

i. Establishing a Real Premium Rate Stabilization Reserve 19

ii. Role of the Chief Actuary 19

OTHER FINANCING ISSUES 23

I. Yearly Basic Insurable Earnings Exemption 23

II. Return of Over-contributions to Employers 24

III. Employee/Employer EI Cost Sharing 26

OTHER PROGRAM ENHANCEMENTS 29

I. Minimum Qualification Requirements 29

II. Benefit Entitlement 32

III. Weekly Benefits and Average Weekly Insurable Earnings 34

IV. Enhancing Workplace Skills 38

V. Other Recommendations 41

CONCLUSION 45

LIST OF RECOMMENDATIONS 47

APPENDIX A: LIST OF WITNESSES 55

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 57

DISSENTING OPINION 59

MINUTES OF PROCEEDINGS 65

INTRODUCTION

Since the middle of the 1990s, the cumulative balance in the Employment Insurance (EI) Account — commonly referred to as the EI reserve — has steadily increased and today is regarded by most as excessive. For many, the EI reserve, albeit notional, represents a serious financial governance problem within the EI program. Many, like the Auditor General of Canada, believe that the government has collected much more than it needs to finance EI expenditures irrespective of the period of time considered and that, in this context, the government has not observed the intent of the *Employment Insurance Act*.

The government's unwillingness to limit the size of the cumulative balance in the EI Account and, more importantly, to reduce it, has caused a great deal of consternation among employers and employees who contribute to EI. The growing importance of this issue was also part of a proposed amendment to the recent Speech from the Throne. The Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, which broached this subject on several occasions in the 37th Parliament, also recognizes the continued importance of this matter and on 21 October 2004 the Committee agreed unanimously to adopt the following motion:

> Pursuant to Standing Order 108 and the Order of Reference contained in the address in reply to the Speech from the Throne, the Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities study the issue of the Employment Insurance Funds so that the money accumulated is only used for the Employment Insurance Program in the interest of workers and taxpayers by forming a subcommittee charged to undertake this study and that the Committee report back to the House of Commons by December 17, 2004.

Our report begins with a discussion of the role of the Canada Employment Insurance Commission. This is followed by a review of EI's financial governance arrangements, the treatment of the cumulative balance in the Employment Insurance Account and safeguarding EI contributions. The fourth section of the report deals with setting EI premium rates. This is followed by a discussion of other financing-related issues and a number of areas in which program enhancements are needed.

EMPLOYMENT INSURANCE GOVERNANCE AND THE ROLE OF THE CANADA EMPLOYMENT INSURANCE COMMISSION

The Canada Employment Insurance Commission (CEIC) is a "departmental" corporation listed under Schedule II of the *Financial Administration Act*. It is made up of four commissioners. The Chair of the Commission is the Deputy Minister of Human Resources and Skills Development. The Vice-Chair is the Associate Deputy Minister of Human Resources and Skills Development. Obviously, both of these positions represent the interests of the government. A third commissioner represents the interests of employers and a fourth commissioner represents the interests of employees. The latter two commissioners are appointed by the Governor in Council for a period of five years, following consultations with organizations representing premium payers. The commissioners representing employers and employees are supposed to represent their respective constituencies by providing the Department with feedback pertaining to policy development, and program implementation and delivery. Some witnesses advised the Subcommittee that this consultation process is sometimes wanting, as some EI policy reforms have been introduced in the absence of effective consultation. The Committee believes that the commissioners representing employers and employees and their respective constituencies must be kept adequately informed of proposed changes in EI policy and that sufficient time must be given to conduct meaningful consultations in this regard.

> ... let's not make political decisions. Let's not say, okay, we're going to give extended parental leave for a year, without knowing what the implications are on half the economy that have four or five employees and lose three or four people, they're devastated. **(Garth Whyte, Canadian Federation of Independent Business)**[1]

> ... you have to have consultation. If you're going to change the purposes of the fund, add in a parental leave, you have to consult on that. **(David Stewart-Patterson, Canadian Council of Chief Executives)**[2]

CEIC's mandate is essentially to assist Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC), the Department responsible for administering the benefit provisions under the *Employment Insurance Act*.[3] With the help of HRSDC

---

1 House of Commons, Subcommittee on Employment Insurance Funds of the Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities (hereafter referred to as SEIF), *Evidence*, 1st Session, 38th Parliament, Meeting No. 3 (16:20), Wednesday, 17 November 2004.

2 SEIF, Meeting No. 3 (16:30), Wednesday, 17 November 2004.

3 The Canada Revenue Agency is responsible for all matters pertaining to insurability, including the collection of premiums.

staff, the CEIC assists the Department by making regulations; monitoring and assessing the *Employment Insurance Act* each year; appointing members of the boards of referees, the first level of appeal regarding benefit eligibility; and, until 2001, setting the annual premium rate subject to the approval of the Governor in Council on the recommendation of the Minister of Finance and the Minister of Human Resources and Skills Development.

Most of the witnesses who appeared before the Subcommittee expressed the desire to create a more independent CEIC or another entity that operated at arm's length from the government. Committee members agree that CEIC's independence needs to be bolstered, but most of us are hesitant to promote absolute independence in the context of an arm's-length organization. In addition to the fact that, we along with many of our witnesses, would like to see the tripartite configuration of the current Commission continue, complete independence could entail a certain amount of operational inertia given the dichotomy of views that exists among the primary stakeholders of this program. If employer and employee interests are to be equally represented, some mechanism is necessary to break the inevitable deadlock that we suspect would prevail in a bipartite governance structure.

> Right now essentially you have a worker and an employer commission that has very little power in regard to its responsibility. Most of the powers have been taken away. We believe the government has to be a central part of the EI fund ... But as to how you'd set up that structure to ensure it meets our commitment, the devil will be in the details, but we're clear that we want to see the government remain as a critical part of it, including both workers and employers. **(Hassan Yussef, Canadian Labour Congress)**[4]

Committee members support a continuation of tripartite representation. However, we do not support a continuation of the government's dominance in the Commission's current organizational structure. Rather, we believe that as the sole contributors to the EI program, employees and employers must be given a much stronger voice in EI program management and policy decisions.

In the view of most Committee members, the Commission must be transformed from its current status as a departmental corporation (akin to a branch of the Department of Human Resources and Skills Development) to a federal government enterprise that offers far more independence and authority to be a real partner in EI governance, especially in terms of overseeing a real EI fund and the restoration of its rate-setting responsibilities. The new EI Commission must also be given a more meaningful role in influencing EI policy decisions. While the Committee acknowledges the government's primary policy-making role in this regard, those who finance EI must have a stronger voice in influencing the future

---

[4] SEIF, Meeting No. 2 (20:00), Monday, 15 November 2004.

direction of this very important program. The new Commission must be given the authority to establish its own budget and hire staff, including a chief actuary.

Recommendation 1

The Committee recommends that, in 2005, legislation be tabled in Parliament that would create a new entity called the Employment Insurance Commission. The proposed Employment Insurance Commission would be given the statutory authority to manage and invest employment insurance revenues in the proposed Employment Insurance Fund Account and to transfer these revenues, as required by law, to the Consolidated Revenue Fund in order to cover the cost of employment insurance. This new Crown corporate entity should be governed by commissioners who broadly and equally represent employees and employers. The government should also be represented in the proposed Employment Insurance Commission. The Chair and Vice-chair of the Commission should rotate between employer and employee representatives after serving a two-year term. Commissioners would be appointed by the Governor in Council following consultations with groups representing employment insurance contributors. The operations of the Commission and the funds under its management must be fully accounted for and reported in accordance with generally accepted public sector accounting standards. The Commission should have the authority to make recommendations to the government.

THE CUMULATIVE BALANCE IN THE *EMPLOYMENT INSURANCE ACCOUNT* AND SAFEGUARDING CONTRIBUTIONS

Section 71 of the *Employment Insurance Act* establishes, in the Accounts of Canada, an account called the Employment Insurance Account (EI Account). While the Act indicates that all EI revenues and expenditures are to be transacted through the Consolidated Revenue Fund (CRF), sections 73 to 78 specifically state that these amounts are to be respectively credited and charged to the EI Account. Therefore, the EI Account is essentially a consolidated accounting entity that tracks EI-related financial transactions.[5] And since all EI financial transactions are consolidated in the Accounts of Canada, a year-end surplus (deficit) in the EI Account directly increases (decreases) the government's budgetary balance by an equivalent amount. In other words, when EI revenues exceed expenditures, the federal government's fiscal position improves by a corresponding amount. The converse is true when EI expenditures exceed revenues. The year-end balance in the EI Account is also tracked over time and this is represented by the cumulative balance, a notional amount that, according to many, is borrowed from the EI Account in the case of a surplus or owed to the CRF in the case of a deficit. This view is further supported by section 76 of the Act, which authorizes the Minister of Finance to pay interest on the cumulative balance in the EI Account in accordance with such terms and conditions and at such rates as are established by the Minister.[6]

It is important to note that section 77 of the *Employment Insurance Act* limits the government in terms of what can be charged to the EI Account and, in this regard, expenditures outside the purview of EI may not be used to reduce the cumulative balance in the EI Account. In other words, this cumulative balance cannot be wiped out by paying money out of the CRF to finance health care, defence or any other non-EI related use. There is absolutely no question that most of those who appeared before us believe that today's cumulative surplus in the EI Account should be earmarked for EI.

---

5 Prior to 1986, transactions in the Employment Insurance Account (then called the Unemployment Insurance Account) were only partially integrated into the Accounts of Canada. Since then, the Employment Insurance Account has been fully integrated into the Accounts of Canada.

6 Currently, the rate paid on the cumulative balance in the EI Account is set at 90% of the monthly average of the three-month Treasury bill rate. Interest is calculated monthly, based on the 30-day average of the cumulative balance in the EI Account. Like the cumulative balance in the EI Account, these interest payments are also notional. Although they constitute part of the cumulative balance in the EI Account, they are not recorded as a public debt charge in the Accounts of Canada. Between 1996-1997 and 2003-2004, the government has made a cumulative notional interest payment totalling some $7.1 billion.

... in my view, Parliament did not intend for the EI account to accumulate a surplus beyond what could reasonably be spent on the EI program. Thus, I have concluded that the government has not observed the intent of the *Employment Insurance Act*. **(Sheila Fraser, Auditor General of Canada)**[7]

The extra premium revenue collected since 1994 has not been paid out, not into a reserve account and not into the unemployment insurance account. They went directly into the government coffers. What makes this all the more painful is that these surpluses were built by massive cuts in protection to Canada's unemployed, who regard the surplus as money borrowed from EI that must be repaid. **(Hassan Yussef, Canadian Labour Congress)**[8]

I just wanted to say we would object vehemently to erasing that notional account, because it takes the obligation away from the government when we do run into an economic downturn and they are going to have to look for ways to pay increased benefits, that they don't come back to us and raise the rate. If we lose that account, that's exactly what's going to happen. **(Joyce Reynolds, Canadian Restaurant and Foodservices Association)**[9]

With respect to the accumulated surplus, for a number of years now, many groups and organizations, including our own, have loudly denounced the use of employment insurance surpluses for purposes other than those of the system. We believe a broad debate on this question is necessary. Even though those billions of dollars have already been spent, this way of doing things was highly debatable. We therefore think it is imperative, to say the least, that consideration be given to the possibility of reallocating those amounts to the employment insurance account, from which they should never have been withdrawn. **(Pierre Séguin, Centrale des syndicats du Québec)**[10]

I want to remind the committee of the zeal of the federal government's counsel in the CSN-FTQ's case against the federal government. They demonstrated that there was no separate unemployment insurance fund ... and the judge agreed with them ... It's not true that the federal government can eliminate this surplus at a single stroke, by means of an act, and say that it no longer exists and we have to start from scratch with a separate fund. We won't accept that. We're going to go to the Supreme Court if necessary. **(Mr. Roger Valois, Confédération des syndicats nationaux)**[11]

As regards the use of the accumulated surplus, there is no doubt in our view that the money must be returned to the people who contributed. The only thing is that, in the event of a public debate in which the question

---

7 SEIF, Meeting No. 1 (11:20), Thursday, 4 November 2004.

8 SEIF, Meeting No. 2 (19:35), Monday, 15 November 2004.

9 SEIF, Meeting No. 3 (16:00), Wednesday, 17 November 2004.

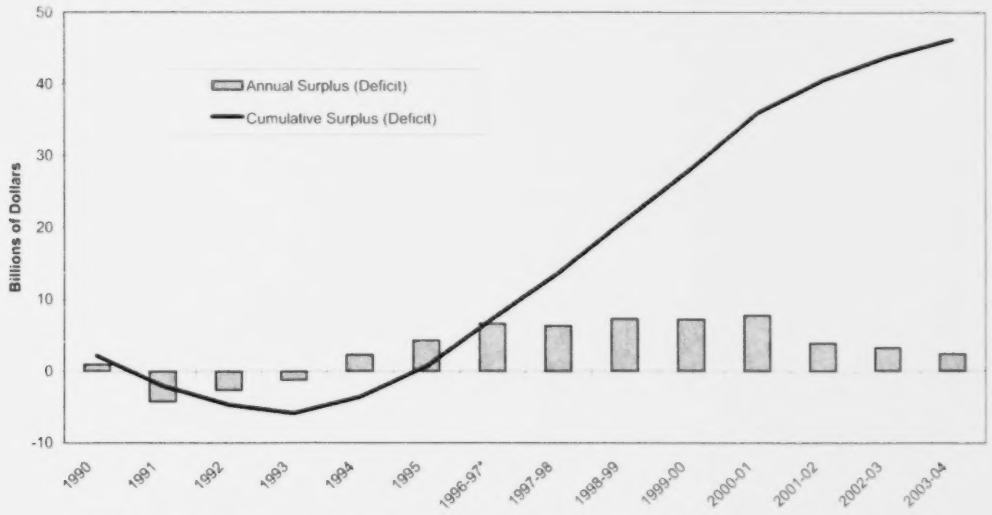
10 SEIF, Meeting No. 2 (19:25), Monday, 15 November 2004.

11 Ibid. (20:35).

would be whether this money should be strictly handed over to unemployed workers, at the cost of reducing the government's fiscal flexibility for all programs and spending, our priority would clearly be to hand it over to workers on the one hand. **(Mario Labbé, Centrale des syndicats du Québec)**[12]

As shown in Chart 1, the cumulative surplus in the EI Account has grown rapidly since 1994 and, according to these data, reached $46 billion as of 31 March 2004. Prior to the implementation of the *Employment Insurance Act* in 1996, the cumulative balance in the EI Account was always moving toward a break-even level, a function of the premium rate-setting process at that time. This rate-setting process was repealed under the *Employment Insurance Act*, a subject that is further discussed in the next section of our report.

CHART 1 - Year-End and Cumulative Balance in the Employment Insurance Account



* Refers to the 15-month period from January 1996 to March 1997.
Source: Public Accounts of Canada, selected years; and the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Not surprisingly, the origin of this unprecedented cumulative balance in the EI Account was a point of discussion throughout our hearings. Many regard the cumulative balance in the EI Account as a product of numerous changes restricting access to EI since the beginning of the 1990s. There is no doubt that the EI reform in 1996 resulted in a smaller program. In fact, one of the reform's objectives was to reduce EI expenditures by 10%. However, it should be noted that since EI's inception, subsequent reforms have expanded the program as evidenced by, for example, the reduction in the qualifying period for special benefits, the treatment of small weeks, the extension of parental benefits, the elimination of the intensity rule,

---

[12] Ibid. (19:55).

a relaxation of the benefit repayment provision, the introduction of compassionate care benefits and, most recently, the introduction of a two-year pilot project extending benefit entitlement by five weeks in high unemployment areas of the country. Changes to EI since 1996 have generally contributed to a slightly more generous and accessible program; but despite increased spending on these measures, the cumulative balance in the EI Account has continued to grow.[13]

> ... in terms of changes to the benefits and their impacts, which is more the question you were raising, there's no question that EI reform going back about 10 years had a number of changes that had the consequence of restricting eligibility requirements. Insofar as more recent years go ... each and every change has had the impact of extending eligibility or benefits to deal with particular issues on which we felt that improvements to the program were warranted. So those are a matter of record and they are policy decisions, policy choices, and they do entail costs in addition to what there would have been had there been no change. **(Andrew Treusch, Department of Human Resources and Skills Development)**[14]

Departmental officials cited unanticipated strength in the Canadian economy, and its impact on employment growth, as the primary reason for the burgeoning cumulative balance in the EI Account. Although we acknowledge that Canada's labour market performance may have exceeded private sector forecasters' expectations, we also recognize that projected EI revenues have consistently and substantially exceeded projected EI expenditures during this period. In other words, like the Auditor General and many of our witnesses, we find it difficult to accept that EI premium rates were being set exclusively within the parameters of the Act.

The vast majority of those who appeared before the Subcommittee maintained that the cumulative balance in the EI Account belonged to the EI program and that the government should begin to use the CRF to reduce the cumulative balance in this Account. A few witnesses seemed to be willing to let bygones be bygones, simply in recognition of the fact that other policy objectives would have to compete with the repatriation of EI funds. Committee members do not support a "let bygones be bygones" view and, like the vast majority of our witnesses, we believe that there is a moral obligation on the part of the government to restore integrity to the *Employment Insurance Act*. This necessarily requires that the cumulative surplus in the EI Account be returned to the EI program.

> I'd like to add one thing that I'm very concerned about. In my view, the cash surplus in the employment insurance fund absolutely must not disappear, absolutely not. It's money that has been paid by workers ... So the money

---

[13] The Bloc Québécois does not consider the EI program as generous and accessible and consequently does not support this statement.

[14] SEIF, Meeting No. 1 (11:45), Thursday, 4 November 2004.

> in the fund must absolutely go back to unemployed workers. **(France Bibeau, Confédération des syndicats nationaux)**[15]

> There is no doubt that for many years the government has been charging employers and employees far more than is necessary to pay the costs of EI benefits ... Whether or not you agree with the way that money was spent it has been spent and we can no more undo the excessive EI premiums charged in the past than we can retroactively reverse the lower tax rates that Canadians enjoyed or reverse the transfers that have already been made to provinces for health care over the same period. **(David Stewart-Patterson, Canadian Council of Chief Executives)**[16]

Among the overwhelming majority of witnesses who maintained that the cumulative balance in the EI Account should be returned to the EI program, there was a substantial difference of opinion as to how this should be done. Organizations representing employees generally expressed the view that most, if not all, of the cumulative balance in the EI Account should be used to enhance benefits and coverage under the EI program. Organizations representing employers generally favoured a continued reduction in the premium rate as well as changes to other financing-related measures. Committee members also find themselves with differing views regarding how the repatriated surplus should be used.

In our opinion, the first step in resolving this matter is to immediately halt the growth in the cumulative balance in the EI Account. We recognize that there are large fiscal implications associated with the repatriation of the EI surplus. We also recognize that premium payers, as well as taxpayers in general, have benefited from spending related to year-end surpluses in the EI Account via spending on other priorities such as health care, increased assistance for higher education, tax relief and debt reduction, to name just a few. However, it is impossible to determine who benefited and by how much.

We believe that the reallocation of CRF funds to the EI program must occur over a sufficiently long period of time so as to recognize the existence of other spending priorities as well as changes in Canada's fiscal outlook. Finally, and perhaps most important, repatriated surplus EI revenues and EI premiums collected in the future must be managed and used in such a way so that revenues earmarked for EI are spent on EI.

> ... we really think the time has come again for the segregation of the fund from consolidated general revenues ... **(Michael Atkinson, Canadian Construction Association)**[17]

---

15 SEIF, Meeting No. 2 (20:30), Monday, 15 November 2004.

16 SEIF, Meeting No. 3 (15:35), Wednesday, 17 November 2004.

17 Ibid. (15:25)

Many witnesses who appeared before the Subcommittee were critical of EI's current governance structure. In their view, and one which is supported by all Committee members, a notional account that is obviously ineffective in guiding the government's use of funds collected for the purposes of EI is in need of fundamental reform. Most witnesses suggested that the EI Account should be replaced by some kind of trust account or segregated fund, although its operation vis-à-vis public sector accounting principles was often unclear. One suggestion was the creation of an insurance fund like that operated by Ontario's Workplace Safety and Insurance Board, an entity that is referred to in the notes of the Consolidated Financial Statements of Ontario as a trust fund under administration. We do not think, however, that an entity like this would be satisfactory, because we believe, as indicated earlier, that EI should continue to be controlled by the federal government. In her appearance before the Subcommittee, the Auditor General of Canada clearly expressed the view that if the federal government continued to have control over EI, then EI should be included in the Accounts of Canada. We want to ensure that this is the case as well.

> Of course all premiums are currently deposited to the consolidated revenue account, and all payments come from that same account. So there are two factors: revenue and expenditure accounting and the use of cash on hand. Cash on hand is in a bank account and can be used for all kinds of purposes. I assume it's possible, if Parliament so decides, to establish another, separate account ... In accounting terms, it would probably still be in the government's summary financial statements. **(Sheila Fraser, Auditor General of Canada)**[18]

Recommendation 2

The Committee recommends that, in conjunction with the legislation referred to in Recommendation 1, statutory authority be given to establish a new reserve, called the Employment Insurance Fund Account. The Employment Insurance Fund Account, perhaps modelled after the Exchange Fund Account,[19] would exist outside of the Consolidated Revenue Fund and act as a depository for all employment insurance premiums and other transfers from the Consolidated Revenue Fund as required by law. Funds transferred from the Employment Insurance Fund Account to the Consolidated Revenue Fund would by law be used exclusively to cover employment insurance costs.

---

[18] SEIF, Meeting No. 1 (11:50), Thursday, 4 November 2004.

[19] The operation of the Exchange Fund Account is governed by the provisions of Part II of the *Currency Act*. This Account, administered by the Bank of Canada, represents financial claims and obligations of the Government of Canada as a result of foreign exchange operations. Investment income from foreign exchange transactions and net gains and losses are recorded in foreign exchange revenues on the Statement of Operations and Accumulated Deficit.

Recommendation 3

The Committee recommends that, beginning in 2005-2006, the federal government transfer amounts from the Consolidated Revenue Fund to the proposed Employment Insurance Fund Account. This transfer must occur over a period of time, taking into consideration the year-to-year fiscal position and expected outlook of the federal government. The minimum amount to be transferred to the Fund each year must be no less than one half of the amount remaining in the Contingency Reserve at year's end.[20] These transfers would continue until the cumulative balance that existed in the Employment Insurance Account as of 31 March 2004 has been fully transferred to the Employment Insurance Fund Account. When that cumulative balance in the Employment Insurance Account reaches zero, all references to this Account in the *Employment Insurance Act* should be repealed.

---

[20] The Bloc Québécois recommends that at least $1.5 billion a year be refunded to the Employment Insurance Fund. It also recommends, if needed to cover one full year of contribution, a guaranteed payment of $15 billion. If this guaranteed payment is not used, it should be refunded at the rate of $1.5 billion after the payment of the initial $31 billion.

SETTING THE EI PREMIUM RATE

Between 1972 and 1996, the CEIC (previously known as the Canada Employment and Immigration Commission) was responsible for setting an annual UI (EI) premium rate that served to reduce and eventually eliminate a cumulative surplus or deficit in what was then called the UI Account. Under this rate-setting mechanism, the premium rate was set each year so as to cover what was called the "adjusted basic cost" of UI (EI). This amount was equal to the "average basic cost" of benefit plus (minus) any amount required to remove or reduce a deficit (surplus) in the UI Account. The average basic cost of benefit was equal to a three-year average of UI (EI) costs.[21] This approach precluded the build-up of a cumulative balance like that which exists today, unless of course the government intervened and established a statutory rate different from that permitted under the *Unemployment Insurance Act*.

Although this rate-setting approach served to reduce or eliminate a cumulative surplus or deficit over time, it was susceptible to pro-cyclical rate-setting. In other words, from time to time the premium rate would increase concurrently with the unemployment rate, a point in the business cycle during which lower, not higher, labour costs were needed to stimulate growth in employment. It should be noted that the adverse impact of this rate-setting mechanism was exacerbated, in some years (e.g., 1990, 1991 and 1992) by the withdrawal of taxpayers' contributions to the program. As of 1990, all CRF payments for UI (EI) benefits ceased and the program became totally financed through employee and employer premiums.

To address the adverse effects of pro-cyclical rate setting, the *Employment Insurance Act* established a rate-setting process that required the CEIC to set a rate that, to the extent possible, would ensure that enough revenue was available to cover program costs and maintain relatively stable premium rates over the course of the business cycle. Unfortunately, the Act does not define a business cycle or premium rate stability, or set an upper limit on the "reserve," albeit notional, that would meet these premium rate-setting objectives. Perhaps the greatest shortcoming associated with this rate-setting process is that there is no means of creating a real pool of reserves in order to meet the Act's rate-setting objectives. While premium rate stability can be achieved in the context of a notional reserve, this approach necessarily has a direct impact on the budgetary balance of the government. By incorporating a cumulative surplus or "look back" component in the rate-setting process, the CRF must be called into service when the "stable" premium rate is unable to generate enough revenue to cover program costs. There is no

---

[21] More specifically, the average basic cost of benefit was equal to the average total cost of UI (including administration costs) for the three-year period that ended concurrently with the second year preceding the year for which the average was computed. The premium rate that would cover the average basic cost of benefit was the statutory or minimum premium rate that could be established in a given year.

doubt that the rate-setting mechanism established under section 66 of the *Employment Insurance Act* exposed the government to fiscal uncertainty.

> I want to remind you, the whole point of the government deciding to move to a new premium-setting mechanism was that since the account was consolidated under this approach that looked back at accumulated surpluses, this could have significant destabilizing impacts on the fiscal management of the government. **(Louis Lévesque, Department of Finance)**[22]

In the absence of a legislated limit on growth in the cumulative balance in the EI Account, EI's Chief Actuary set about to estimate the magnitude of the notional reserve that would satisfy EI's rate-setting objectives. According to the Chief Actuary's *Report on Employment Insurance Premium Rates for 1998*, an estimated notional reserve of $10 to $15 billion attained just before a downturn would suffice. This estimate was reiterated in subsequent reports covering the period 1999 to 2001. This estimate has not been revised since then, as CEIC's rate-setting responsibilities were suspended in 2002.

Although this notional reserve (i.e., cumulative balance in the EI Account) was reached around 1997-1998, EI premium rates continued to be set at levels well in excess of those required to cover program costs, as shown in Chart 2. Moreover, between 1998 and 2001, a period during which CEIC remained responsible for setting the premium rate, the government continued to set a premium rate that exceeded the upper end of the Chief Actuary's estimated long-term stable rate and the recommended rate.[23]

With mounting pressure to address the continued growth in the cumulative balance in the EI Account, the government suspended section 66 of the *Employment Insurance Act* in 2001. In its place, section 66.1 allowed the Governor in Council on the recommendation of the ministers of Human Resources Development (now Human Resources and Skills Development) and Finance to set the EI premium rate for the years 2002 and 2003. The government indicated that during this period it would consult with Canadians and introduce a new premium rate-setting process by the end of 2003.

As this public consultation had not taken place by the time the February 2003 budget was tabled, the government reiterated its intention to consult the public on the creation of a new rate-setting process and extended its rate-setting authority to 2004. The budget also announced that interested parties could submit their views on a new rate-setting process until 30 June 2003. The new rate-setting process

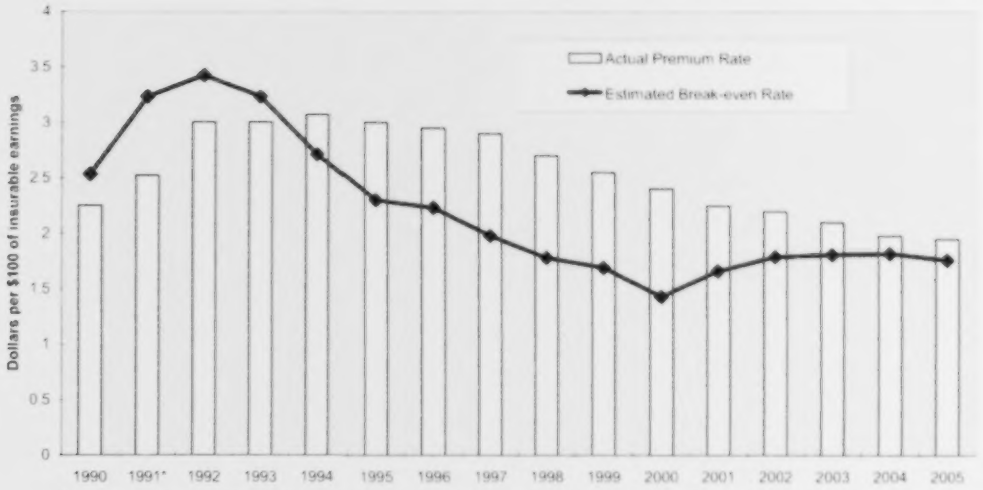
---

22 SEIF, Meeting No. 1 (12:10), Thursday, 4 November 2004.

23 In 1998, 1999, 2000 and 2001, the Chief Actuary's recommended rate was $2.40, $2.30, $2.25 and $2.10 respectively per $100 of insurable earnings; while actual rates were $2.70, $2.55, $2.40 and $2.25 respectively.

would be guided by five principles: (1) premium rates should be set transparently; (2) premium rates should be set on the basis of independent expert advice; (3) expected premium revenues should correspond to expected program costs; (4) premium rate-setting should mitigate the impact on the business cycle; and (5) premium rates should be relatively stable over time.[24] Moreover, it was assumed that this new rate-setting process would be in place for 2005. However, in the event that the new process was not in place, the government extended by one year its rate-setting authority in the March 2004 budget. In doing so, it would set the premium rate in a manner consistent with the principles underlying the new rate-setting mechanism.

CHART 2 - Actual and Estimated Break-even Employee Premium Rates Since 1990



* In 1991, the premium rate for the first half of the year was $2.25 and was raised to $2.80 for the remainder of the year. The rate in the above chart is an average of these premium rates.

Source: Human Resources and Skills Development Canada, *Chief Actuary's Report on the Employment Insurance Premium Rates for 1998*, Appendix III; Human Resources and Skills Development Canada, *Outlook on the EI Account in 2005*; and the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Since superseding CEIC's rate-setting responsibilities, the government has continued to set an EI premium rate above that necessary to cover EI program costs (see Chart 2).[25] While the Committee acknowledges that the government has reduced the EI premium rate every year since implementing the *Employment Insurance Act*, the speed at which these rates declined, especially after 1998, pales in comparison to the rate of growth in the cumulative balance in the EI Account; the average break-even EI premium rate (including interest payments) for the period,

---

[24] Department of Finance, *The Budget Plan 2003*, 18 February 2003, p. 183.

[25] According to the Chief Actuary's *Outlook for the EI Account in 2004*, estimated break-even premium rates (including interest payments) for 2002, 2003 and 2004 were $1.79, $1.77 and $1.81 respectively per $100 of insurable earnings; actual rates, on the other hand, were $2.20, $2.10 and $1.98 respectively.

1998 to 2004 was around $1.70 per $100 of insurable earnings, some $0.61 per $100 of insurable earnings below the average actual rate for the same period.

The Committee recognizes that some of the gap between actual and estimated break-even premium rates is attributable to the fact that the latter includes interest payments. The government does not include interest payments in setting the premium rate, a somewhat odd approach in view of the fact that it pays interest, albeit notionally, on the cumulative balance in the EI Account. Of perhaps greater importance, the government has certainly levied real, not notional, interest charges in the past whenever the Account was running a deficit.

> ... from a fiscal management standpoint the interest credit is a notional transaction in the sense that it's the accounting within the EI account, but it has no impact on the fiscal position of the government. What has an impact on the fiscal position of the government is the premium revenues coming in from employers and employees, the benefits in terms of going out, and the administration cost. It's clear the intent in terms of the new premium-setting mechanism is to take those elements into account, because these are the elements that have a direct impact in any given year on the fiscal position of the government. **(Louis Lévesque, Department of Finance)**[26]

I. Looking Ahead: A New Approach to Setting EI Premium Rates

Most witnesses supported the idea of establishing a premium rate on the basis of expected program costs over a specific period of time, say between five and seven years. Others mentioned the business cycle as the rate-setting reference period. Irrespective of the reference period, all seemed to be in agreement that whatever period is selected, it must have a legislative basis.

There was also general support for a look-forward rate-setting process, and, in most cases, the proposed rate-setting model incorporated the concept of a rate stabilization reserve to offset the shortfall in revenues whenever the established rate failed to generate enough funding to cover program costs. Unfortunately, this rate-setting feature was not included in the five principles governing consultations on a new rate-setting process, although it should be noted that most participants addressed this issue anyway.

---

[26] SEIF, Meeting No. 1 (11:40), Thursday, 4 November 2004.

i. Establishing a Real Premium Rate Stabilization Reserve

As recommended earlier in our report, we believe that the government should enact the necessary legislation to create an Employment Insurance Fund Account. We also propose that the newly created Employment Insurance Commission establish and manage a premium rate stabilization reserve within this Fund, and that this reserve be estimated every five years to ensure that its size is sufficient to cover the cost of estimated program liabilities during the period over which premium rate stability is sought. Moreover, this stabilization reserve should be recalibrated following a major change to the EI program, especially when the change directly affects the program's cyclical sensitivity.

Some witnesses suggested that a premium rate stabilization reserve should be set at $10 to $15 billion, the estimated, albeit dated, notional reserve that EI's Chief Actuary deemed sufficient to meet program costs and maintain relatively stable premiums over the business cycle. Most Committee members believe that the Chief Actuary should re-estimate the size of the premium rate stabilization reserve that is necessary to satisfy the aforementioned rate-setting objectives over the rate-setting reference period.

Recommendation 4

The Committee recommends that a premium rate stabilization reserve be created and maintained within the proposed Employment Insurance Fund Account. This reserve should be estimated by the Chief Actuary of the proposed Employment Insurance Commission and re-estimated every five years. It should be managed prudently, provide the required liquidity needed to maintain premium rate stability over a five-year period, and should never exceed 10% of the most recent estimated premium rate stabilization reserve requirement.

ii. Role of the Chief Actuary

Many witnesses either explicitly or implicitly indicated that EI's Chief Actuary should play an important role in the new rate-setting process. This role would entail estimating the size of the premium rate stabilization reserve, as well as the premium rate that, given this reserve, would meet program costs and maintain stable premiums over the estimation period.

> We've heard talk of eliminating the actuarial position. That would be outrageous. You need that. If you do not have that, some sort of arm's-length person, you'll run into a Workers Compensation Board scenario, where they don't even do their cost claims studies, some of them, appropriately, and then you get all sorts of mischief happening. **(Garth Whyte, Canadian Federation of Independent Business)**[27]

General support also appears to exist for the principle that the premium rate be set on the basis of independent expert advice. We believe that the Chief Actuary should identify and use the necessary independent expert advice in fulfilling the proposed Employment Insurance Commission's rate-setting mandate.

Committee members, and our witnesses, also support a transparent rate-setting process. In this context, the Chief Actuary would publish, not later than three months prior to the coming year for which the premium rate is to be set, a report outlining the details of the analysis underlying the recommended rate. We recognize that this rate must be approved by the Governor in Council, but Committee members are reluctant to afford the government a great deal of flexibility in revising the Chief Actuary's and, by association, the proposed Commission's recommended rate.

Many of those who appeared before the Subcommittee want future premium rates to increase or decrease in order to achieve objectives beyond those associated with the rate-setting process itself. For example, most of the witnesses representing employees recommended that the current premium rate be maintained or even increased so as to help finance, in conjunction with a reduction in the cumulative balance in the EI Account, numerous program enhancements. Groups representing employers, on the other hand, sought a continued reduction in EI premiums via a reduction in the cumulative balance in the EI Account, a rebalancing of employer/employee cost sharing, and higher premium refunds. It was also proposed that the new rate-setting process incorporate experience rating, a feature that would result in higher premium rates being charged to companies that generate above-average program liabilities compared to companies that tend to have relatively greater employment stability.

> We think the premium rate should be increased. If we want to improve the employment insurance system, as we wish, the premium rate absolutely must be approximately $2.20 per $100. **(René Roy, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec)**[28]

---

[27] SEIF, Meeting No. 3 (16:35), Wednesday, 17 November 2004.

[28] SEIF, Meeting No. 2 (19:30), Monday, 15 November 2004.

> Given that employers and employees have already paid in over $47 billion in extra premiums to the government for the sole purpose of achieving rate stability, CFIB recommends that the government continue to lower the rates beyond 2004 and take the responsibility for future unexpected program shortfalls associated with the business cycle. **(Garth Whyte, Canadian Federation of Independent Business)**[29]

Most Committee members feel that the premium rate should be set annually so as to ensure that the proposed rate stabilization reserve is solvent, that program liabilities can be met and that premiums can remain relatively fixed over a look-forward period of five years. The costs associated with future program enhancements or other changes pertaining to program financing would necessarily be reflected in both the size of the premium rate stabilization reserve and the break-even premium rate covering the rate-setting reference period.

Recommendation 5

The Committee recommends that starting in 2005:

i) the Chief Actuary of the proposed Employment Insurance Commission utilize independent expert advice to estimate annually a break-even premium rate that would ensure program solvency and premium rate stability over a five-year, look-forward period;

ii) the Chief Actuary utilize independent expert advice to estimate quinquennially the size of premium rate stabilization reserve that would insure program solvency and premium rate stability over a five-year period; and

iii) the proposed Employment Insurance Commission publish its recommended break-even premium rate and underlying analysis by 30 September in the year prior to the year for which the recommended rate applies.

---

[29] SEIF, Meeting No. 3 (15:45), Wednesday, 17 November 2004.

Recommendation 6

The Committee recommends that if the rate recommended by the proposed Employment Insurance Commission is, for some extraordinary reason, different from that which the Governor in Council wishes to approve, then the government must, in setting a different rate, amend the *Employment Insurance Act* by establishing a statutory premium rate for a period not exceeding one year. This proposed legislative change must be subject to a vote in the House of Commons.

OTHER FINANCING ISSUES

I. Yearly Basic Insurable Earnings Exemption

Under the *Employment Insurance Act*, individuals who are unlikely to qualify for benefits are entitled to a premium refund if their earnings are less than $2,000 per year. Employers are not entitled to these refunds, a situation which understandably was regarded as inequitable by business groups, particularly those representing small businesses, who appeared before the Subcommittee.

In addition to the inequitable treatment afforded employers, the premium refund also has some shortcomings with respect to its treatment of employees. While the purpose of this provision is to refund premiums to workers who are unlikely to qualify for benefits because their earnings are insufficient, it undoubtedly fails to perform this task because it is set too low and it is not indexed to growth in earnings. The current threshold of $2,000 is not high enough to ensure that those with low annual earnings and no chance of meeting EI's minimum qualification requirement receive a premium refund. For example, combining the lowest minimum wage rate ($5.90 per hour) and the lowest minimum qualification requirement (420 hours of insurable employment), those with annual earnings between $2,000 and $2,478 would not qualify for EI or a premium refund. More importantly, the gap between the current premium refund threshold and other minimum wage and minimum qualification requirement combinations rises as the minimum wage rises and/or the unemployment rate falls in EI economic regions.

In view of the fact that the government seems unwilling to augment the premium refund and devise some means for applying it to employers, the issue of introducing a basic insurable earnings exemption, akin to that used under the Canada Pension Plan, surfaced during the Subcommittee's hearings. This issue has been raised on other occasions as well and, in fact, was addressed in a report prepared by this committee in May 2001 entitled *Beyond Bill C-2: A Review of Other Proposals to Reform Employment Insurance*.

> ... a yearly basic exemption in the EI program would help alleviate the payroll tax burden of all Canadians and all businesses but would most benefit those most punished by high payroll taxes, low wage and entry level workers, and labour intensive businesses. **(Joyce Reynolds, Canadian Restaurant and Foodservices Association)**[30]

[30] Ibid., (15:35)

The Committee agrees that the current limited and one-sided application of the premium refund needs to be addressed, and the introduction of a yearly basic insurable earnings exemption is appealing in at least two respects. Firstly, it alleviates some of the regressivity of EI premiums. Secondly, its application is administratively simple.

However, a yearly basic insurable earnings exemption is wanting in other respects. For one, proponents of this feature assume that exempt earnings would be insurable for the purposes of qualifying, but not for the purposes of premium collection, which seems to be tantamount to free benefit coverage. In addition, if earnings up to the yearly basic insurable earnings exemption are only insurable if earnings exceed the exemption (basically the same treatment afforded pensionable earnings for the purposes of the Canada Pension Plan), then some individuals, for example, multiple job holders might find this approach to be inequitable. In this case, a multiple job holder whose earnings in each of the multiple jobs are less than the earnings exemption could end up with no insurable earnings even though total earnings are well in excess of the insurable earnings exemption. Another issue, although no more serious than that under the Canada Pension Plan, is that a yearly basic insurable earnings exemption might induce some employers to create short-hour jobs that terminate just before the earnings exemption threshold is reached.

Assuming most of the administrative irregularities associated with a yearly basic insurable earnings exemption are adequately addressed and resolved in favour of workers, the Committee is generally supportive of this proposal.

Recommendation 7

The Committee recommends that the government implement a $3,000 yearly basic insurable earnings exemption to replace the premium refund for contributors with low earnings. This exemption threshold would be indexed upward according to growth in average weekly earnings in Canada. This new provision should be reviewed two years after its implementation to examine its impact on hours of work.

II. Return of Over Contributions to Employers

Along the same lines as the premium refund discussed above, employees are entitled to a return of contributions if they contribute more than the maximum amount in any given year, but employers are not afforded the same treatment. The maximum payment by an employee is calculated as the product of the premium rate and maximum insurable earnings divided by 100 (the maximum payment in 2004 is $772.20). All EI premiums paid in excess of the maximum contribution are returned to the contributor. Employers, who pay 1.4 times the employee premium rate, are

entitled to a refund of over-contributions only where the actual amount remitted in a given year exceeds the amount they are required to remit on the basis of earnings paid to each employee. Hence, even though an employee has contributed, for example, the maximum amount in previous employment with a different employer in a given year, the employee's current employer must contribute on the basis of current, not previous, earnings paid to the employee in that year. In other words, employers contribute to EI on behalf of a given employee as if they are the first employer to pay premiums on behalf of that employee.

This anomalous and inequitable treatment arises under the rubric of employee privacy, which, of course, we do not take lightly. Nevertheless, Committee members are somewhat puzzled by the fact that the government has been unable to identify some administrative solution to resolve, at least in part, this problem, given its capacity to create a program as administratively complex as EI.

> We'd like to see a mechanism for refunding employers for EI over contributions particularly with respect to associated companies who are treated as a single taxpayer for the purposes of other income tax matters and yet for EI are treated as separate employers. **(Michael Atkinson, Canadian Construction Association)**[31]

> While it is difficult to quantify the exact level of over-contributions by employers, the level is certainly in the several hundred million dollar range. However, there is currently no mechanism in place to refund employers for over-contributions. Given the fact that EI premiums represent a barrier to job creation, the Canadian Chamber believes that the federal government must immediately implement a system that allows for over-contribution by employers to be refunded by the federal government. **(Michael Murphy, Canadian Chamber of Commerce)**[32]

We believe that a more satisfactory approach can be found than currently exists to afford employers, who pay 1.4 times what their employees pay, more equitable treatment regarding over-contribution refunds. The solution, perhaps one that incorporates a first-payer principle, may continue to be inequitable for some employers, but others would be treated far more fairly than is currently the case. Over-contribution refunds need not be paid in reference to specific employees; a lump-sum payment is an option worth considering. In cases involving businesses in which only one employee has worked for the business in a given year, perhaps the permission of that employee could be sought prior to refunding an over-contribution. Finally, and perhaps most important, the solution to this problem should not be administratively complex or costly to deliver. These are but a few suggestions that could be considered in resolving this important matter.

---

[31] Ibid. (15:25).

[32] Ibid. (15:45).

Recommendation 8

The Committee recommends that in 2005 the government devise and implement a method for refunding employment insurance premiums to employers corresponding to over-contributions to employment insurance from employees.

III. Employee/Employer EI Cost Sharing

Most of the business groups who appeared before the Subcommittee maintained that there should be a more equitable EI cost-sharing arrangement between employers and employees. This view was framed in the context of the current cost-sharing arrangement and/or experience-rating. Employer groups generally maintained that employers should not be required to pay a higher premium, or any premium at all, in relation to social benefits, often intended to mean benefits paid for purposes unrelated to involuntary unemployment. Some groups representing workers recommended that general revenues be used to contribute to the cost of providing regionally extended benefits and additional program costs due to high unemployment.

For more than three decades, employers have contributed 1.4 times employee contributions. This approach has been justified on the grounds that employers have the greatest influence over layoff decisions and hence EI program liabilities related to benefit payments. This rationale is considerably less robust today than in the past, because the relative share of EI program costs unrelated to employers' layoff decisions has increased significantly. In 1972-1973, when this cost-sharing formula was first introduced, regular benefit payments (those benefits paid in relation to involuntary unemployment) constituted roughly 88% of total program costs (excluding interest payments to the CRF). In 2003-2004, regular benefits accounted for about 55%. Not only has regular benefits' share of total program costs plummeted during this period, it has done so in conjunction with a gradual decline in CRF contributions to the EI program. In 1973-1974, the CRF accounted for about one-half of UI revenues. Since then, the CRF has gradually reduced its role as an EI contributor, and in 1990 the program became financed exclusively through employee and employer contributions.

> ... employers have been paying 1.4 times what employees pay, about 58% of total premiums collected. The multiple of 1.4 was set as a default for all employers until one experience rating system was implemented and although the enabling provision for experience rating was removed, the 1.4 employer multiple has been retained. The apparent rationale behind this is that employers have greater control over layoff decisions and therefore should bear a higher overall share of program costs. In recent years, however, EI benefits totally unrelated to layoffs — for example, parental leave, to name a significant program — have contributed to much higher costs. There was little justification for requiring employers to pay for these benefits, and more so than employees do ... The Chamber

> recommends the federal government reduce the employer multiple so the premium rate equals the employee premium rate. **(Michael Murphy, Canadian Chamber of Commerce)**[33]

> Right now we're looking at employers paying 60% and employees paying 40%. We believe that if you keep all the social programs within the EI program, whatever the percentage of those are, government should pay. The structure of the board would reflect the contributions of employers, employees and government. **(Joyce Reynolds, Canadian Restaurant and Foodservices Association)**[34]

Given the significant decrease in the share of program liabilities related to employers' decisions to lay off workers, some Committee members believe that it is time to rebalance the cost-sharing arrangement under the EI program. Others believe that the current cost-sharing arrangement should be maintained.

Recommendation 9

The Committee recommends that the current cost-sharing arrangement between employers and employees be maintained.

---

[33] Ibid. (15:40).

[34] Ibid. (16:35).

OTHER PROGRAM ENHANCEMENTS

It is clear from our meetings that EI program contributors, at least in terms of those who appeared before the Subcommittee, would like to see major changes to the *Employment Insurance Act*. In terms of future EI reforms, the Subcommittee witnessed the usual dichotomy of views held by employer and employee representatives. Witnesses representing workers indicated that the EI program has been significantly diminished in terms of both accessibility to benefits and the level of support provided. Some Committee members, and many witnesses, consider the retrenchment of EI as a major contributor to the cumulative balance in the EI Account. Proponents of this view maintain that it is time to make amends and have called for significant increases in EI accessibility and, in the level and duration of benefits provided under this program.

> ... for years now, the government has helped make it so that all Canadians who are unemployed would no longer have access to the employment insurance fund. You ask us today what should be done with the money that you've accumulated at the workers' expense. The answer is very simple: you should give it back to the workers and make sure that the system is able to meet the needs and expectations of people who lose their jobs. **(Pierre Séguin, Centrale des syndicats du Québec)**[35]

Witnesses representing employers, on the other hand, lamented some of the changes that have been made to EI since 1996, particularly in terms of the elimination of the intensity rule and the rapid growth in social benefits. Most of these groups called for a return to the program's original purpose, backed by stronger insurance principles.

> The Chamber believes that the government must implement policies that discourage the frequent use of EI. Reinstating the intensity rule, increasing the hours to qualify for EI, and reducing the benefit period in high unemployment regions would enhance labour flexibility, productivity and accelerate industrial and regional adjustments. **(Michael Murphy, Canadian Chamber of Commerce)**[36]

I. Minimum Qualification Requirements

In moving to an hours-based qualification requirement and extending coverage to the first hour of work, the 1996 EI reform eliminated the concept of a week of insurable employment. Under the old weeks-based qualification requirement, a week was considered insurable if it involved at least 15 hours of

---

[35] SEIF, Meeting No. 2 (19:45), Monday, 15 November 2004.

[36] SEIF, Meeting No. 3 (15:40), Wednesday, 17 November 2004.

insurable employment or weekly earnings equal to at least 20% of maximum weekly insurable earnings. There is no doubt about the significance of this change, since today's hours-based qualification requirement is based on a 35-hour week, not a 15-hour week. Many witnesses who appeared before the Subcommittee forcefully noted that this reform has made it more difficult for short-hour and part-time workers to qualify for benefits, particularly in terms of those who reside in high unemployment areas of the country where job opportunities are limited.

Most importantly, members of the Subcommittee were told that the hours-based qualification requirement has been especially problematic for workers — especially those working part-time — who are defined as new entrants or re-entrants. In this case, the hours-based qualification requirement is 910 hours of insurable employment, irrespective of labour market conditions in the EI economic region in which they reside. Furthermore, this hourly threshold is more than 200% higher than the hourly equivalent of the former weeks-based qualification requirement under the minimum insurability rule.

> The new rule stated that claimants who are not new entrants into the labour force would need between 420 and 700 hours to qualify for employment insurance. But a new entrant would need 910 hours of insurable employment to qualify. According to our studies, this requirement of 910 hours has a negative impact, particularly on women and young people. Furthermore, it is a major disincentive for people who are thinking about working in agriculture, forestry and a number of other sectors where the work is seasonal. It is just about impossible for these people to accumulate 910 hours of insurable employment in these types of jobs. (Normand Carrier, Comité d'étude sur le travail saisonnier)[37]

> The 360 is essentially 12 weeks times 30 hours. One of the things that happened when they went from UI to EI is that they essentially took a minimum of 15 weeks. Under the old weeks formula, you needed a minimum of 15 hours a week to qualify, so the maximum anybody needed prior to 1996 was 300 hours — and it was, of course, much lower because of the variable formula.
>
> The important thing to keep in mind here is that in the more than doubling from 15 to 35 hours, you caught women who typically work much less than 35 hours a week on average ... **(Kevin Hayes, Canadian Labour Congress)**[38]

---

[37] SEIF, Meeting No. 4 (15:50), Wednesday, 24 November 2004.

[38] SEIF, Meeting No. 2 (20:45), Monday, 15 November 2004.

> For a number of years now, people have been going out and demanding that employment insurance should go back to being a plan that compensates people who are out of work. Eligibility for us starts at 350 hours. **(Sébastien Duclos, Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi, réseau québécois)**[39]

Although the policy objective underlying the significant increase in the qualification requirement for new entrants/re-entrants was purportedly to reduce dependency on EI, the integrity of this policy objective was somewhat undermined in 2001 when the government reduced the qualification requirement for special benefits (including new entrants/re-entrants) from 700 to 600 hours of insurable employment. This was done largely in recognition of the fact that the incidence of part-time employment was much higher among women than men and that, compared to men, women tend to enter and exit the labour market more frequently. It is unclear why this reasoning is unique in terms of its application to the qualification requirement for special benefits, since the same rationale, in our view, applies equally to regular benefits.

Committee members are concerned that EI's qualification requirements have become fragmented and inconsistent. In addition to the lower qualification requirement for special benefits, the receipt of these benefits is an important determinant in establishing whether an insured individual is defined as a new entrant or re-entrant for the purposes of qualifying for regular benefits in a subsequent claim. The reason for this is that subsections 7(4) and 7(4.1) of the *Employment Insurance Act*[40] allow these benefits to be counted in determining whether an insured person is or is not a new entrant or a re-entrant. Obviously, this is very significant, because individuals who are not defined as a new entrant or re-entrant must obtain between 420 to 700 hours of insurable employment (depending on the regional unemployment rate) to qualify for regular benefits; while individuals who are defined as such must obtain 910 hours of insurable work, a considerably tougher challenge in many parts of the country.

Many groups representing workers who appeared before the Subcommittee expressed the desire to replace the existing qualification requirement structure with a uniform requirement of 360 hours of insurable work, irrespective of the type of benefits received, labour market attachment or the unemployment rate. These

---

[39] SEIF, Meeting No. 4 (15:40), Wednesday, 24 November 2004.

[40] Section 7(4) defines a new entrant or re-entrant as an insured person who during the qualifying period has had fewer than 490 hours of insurable employment, hours for which benefits have been paid (calculated as 35 hours for each week of benefits paid), prescribed hours that relate to employment in the labour force, or hours comprised of any combination of those hours. Moreover, subsection 7(4.1) states that an insured person is not a new entrant or re-entrant if the person has received at least one week of maternity or parental benefits in the 208-week period preceding the 52-week period before the qualifying period.

representatives, however, implicitly or explicitly supported the continuation of a benefit entitlement structure based on insurable hours of work and the unemployment rate.

Most Committee members agree that EI's current qualification requirement is in need of reform. And in the opinion of most, reform should begin with a modification to the qualification requirement for new entrants and re-entrants. We do not believe that individuals who qualify for and receive a certain type of benefit should receive preferential treatment in terms of qualifying for other benefits. Hence, most members of the Committee support the view that the government should re-examine and eliminate any inequities in the existing qualification requirements for EI benefits.

Recommendation 10

The Committee recommends that the government implement a uniform 360 hours qualification requirement, irrespective of regional unemployment rates or the type of benefit. This would establish a qualification requirement based on a 30-hour week over a 12-week period.

II. Benefit Entitlement

The *Employment Insurance Act* reduced the maximum regular benefit entitlement from 50 to 45 weeks of benefits. This reform had its greatest impact on those residing in areas with the highest rates of unemployment in the country. Following the implementation of EI, the maximum entitlement for special benefits was raised from 30 weeks to 50 weeks of benefits, 5 weeks more than the maximum entitlement for regular benefits. Like that observed with respect to the qualification requirement, this reform resulted in preferential treatment for some claimants and moved the EI program further away from its primary purpose, which is to provide wage-loss protection to involuntarily unemployed workers. While supportive of a policy to allow parents an opportunity to provide an extended period of care to their newborn and adopted children, some believe that EI may not be the most appropriate vehicle for achieving this policy objective.

> The surplus was paid by the workers and the employers, therefore, it should come back as a surplus to help get more people qualified, higher benefits, to alleviate the situation of black holes and maybe we wouldn't have to bank hours if we had a properly funded employment insurance program that would address the needs of the unemployed. **(John Gagnon, New Brunswick Federation of Labour)**[41]

---

[41] SEIF, Meeting No. 4 (16:15), Wednesday, 24 November 2004.

Groups representing workers expressed the view that the current benefit entitlement structure should be reformed and that maximum benefit entitlement should be restored to 50 weeks, similar to the maximum entitlement for special benefits. We were told that this would address the long-standing problem that is sometimes characterized as a "black hole," a situation that predominantly affects seasonal workers who exhaust their benefits before the beginning of the next season. While the government has taken some initiative to resolve this issue, some of the testimony provided to the Subcommittee indicated that more needs to be done in this regard. Effective 6 June 2004, claimants who live in one of 24 participating economic regions (i.e., any economic region where the unemployment rate was at least 10% or more in at least one month during the six-month period ending 8 May 2004) will receive a five-week extension of their benefit entitlement (subject to the maximum benefit entitlement of 45 weeks of benefits).

> ... a portion of Quebec's economy, especially in areas further north, is composed of seasonal industries, and I would like to say that seasonal industries are not the same as seasonal workers, but it is the industries that are seasonal. We end up with these benefit rates and these benefit weeks, and there are people that find themselves in what is called a "black hole" — a period when they have no access to any income or they have to turn to employment assistance, which is the last resort, if we can call it that, in Quebec. However, this is not really qualifying, either. So there are people here on the North Shore who just can't make both ends meet anymore. They are saying it is the last straw, and we have come here to say that it has to change. **(Sébastien Duclos, Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi, réseau québécois)**[42]

We recognize that despite this measure, some workers, specifically older workers, are susceptible to long periods of unemployment following a layoff.

Recommendation 11

The Committee recommends that the maximum benefit entitlement for regular benefits be extended to 50 weeks, the same as that afforded special benefits.

Recommendation 12

The Committee recommends that following an assessment of the pilot project that extends benefit entitlement by five weeks in high-unemployment areas of the country, the government, following consultations with the proposed Employment Insurance Commission, modify benefit entitlement so as to

---

[42] SEIF, Meeting No. 4 (15:40), Wednesday, 24 November 2004.

provide an additional incentive to work for a longer period of time than the minimum hours of work required to qualify for benefits.

Recommendation 13

The Committee recommends that the proposed Employment Insurance Commission consult program contributors and report to the government on the feasibility of providing a supplementary benefit beyond the proposed 50-week maximum period so as to help unemployed workers 50 years of age and over cope with extended periods of unemployment. The amount of the supplementary benefit and its duration should depend on lifetime contributions to employment insurance.

III. Weekly Benefits and Average Weekly Insurable Earnings

The *Employment Insurance Act* reduced and fixed maximum annual insurable earnings at $39,000 until 2000. In 2001, the Act was amended and a method for indexing maximum annual insurable earnings was introduced. According to section 4 of the Act, maximum annual insurable earnings will remain at $39,000 until the value of annualized average weekly earnings in Canada, as determined by a formula set out in the Act, exceeds this threshold.[43] For 2004, the value of annualized average weekly earnings as determined by the formula was $36,200 ($696 per week), an amount that is significantly less than the current maximum and indicative of the extent to which maximum weekly insurable earnings exceeded average weekly earnings prior to the EI reform. Although some witnesses suggested that maximum weekly insurable earnings should be raised, others, including employee representatives, did not share this view.

---

[43] The formula is 52 x A x B where: A = the 12-month average (ending on 30 June of the preceding year) of monthly average weekly earnings; and B = the ratio of A to the 12-month average (ending 12 months prior to 30 June of the preceding year) of monthly average weekly earnings. If the amount produced by this calculation exceeds $39,000, then maximum yearly insurable earnings (MYIE) for that year would be that amount rounded down to the nearest multiple of $100. MYIE for years subsequent to this would be equal to MYIE in the preceding year, before rounding down to the nearest multiple of $100, multiplied by B. If this amount is not a multiple of $100, it too must be rounded down to the nearest multiple of $100. The average weekly earnings referred to in this calculation are the industrial aggregate for the nation as a whole as estimated and published monthly by Statistics Canada.

> We think an increase in the maximum insurable earnings amount would be premature. On the one hand, it would further inflate the 2005 surplus, which we don't want. On the other hand, it would improve the system, the merits of which we think should be assessed in the context of a comprehensive analysis of all system parameters. **(Pierre Séguin, Centrale des syndicats du Québec)**[44]

Some proposed increasing weekly EI benefits by raising the benefit rate from its current level of 55% of average weekly insurable earnings to 60%.

Another proposal to raise weekly benefits, and one that was unanimously endorsed by witnesses representing workers, is to eliminate the current "divisor" rule and replace it with a more equitable means of calculating average weekly insurable earnings while concurrently providing an incentive to work.

> ... if there is going to be an amendment or an improvement to the benefit rate, the best way to go at it is to take the best 12 weeks of earnings in the last 12 months and get rid of that silly divisor formula, which is capricious and nasty and does all of the wrong things to the wrong people at the wrong time. **(Kevin Hayes, Canadian Labour Congress)**[45]

> In the case of the best 12 weeks, best 10 weeks and best 14 weeks, whatever you see, dump the divisor rule. It punishes people who actually take all available work. **(Robert Blakely, Building and Construction Trades Department, AFL-CIO, Canadian Office)**[46]

> Actually what is happening is we have a knee-high system that is a disincentive to people to accept all available work. What is happening is we have people forced to refuse work in order to have a reasonable income in the winter months. We have several examples of real people; two employees working on the same operations, one next to the other, one only works the 14 peak weeks and the next one comes every day that she is called to work, the second employee will have a revenue of about $4,000 a year less — this is real, this is not fictional — of the person that only works the 14 weeks. So one person works 30 weeks, accepts all available work, is there all the time, very loyal to the company, very loyal to the job, people that are experts at what they do, and the other person does not accept all available work, he is rewarded by a higher income. The more you work under this regime in these types of situations and these types of industries, the less you make. We can prove this with very real situations. **(Gilles LeBlanc, South-East N.B. Committee for Changes to Employment Insurance)**[47]

---

[44] SEIF, Meeting No. 2 (19:25), Monday, 15 November 2004.

[45] Ibid. (20:10).

[46] SEIF, Meeting No. 4 (16:55), Wednesday, 24 November 2004

[47] Ibid. (15:50).

> ... if the government agreed to take the 14 or the 10 best weeks, as Mr. Godin suggested, the divisor would then disappear, because total earnings spread over the 10 or 14 weeks would be divided by 10 or by 14 and that would give a salary average ... the problem we have right now is that when a seasonal worker applies for employment insurance, if when he applies at a time when the unemployment rate in his region is low, the divisor increases. Someone may have worked for 15 or 16 weeks during the season, and this is almost the most that any seasonal worker, in the northwest at least, is going to be working in forestry, except if he has a really specific job. In the forestry sector, you work 14 or 15 weeks during the season ... after working for 15 weeks, if you go to apply for employment insurance and the divisor is 18, for instance, they take the total of your 15 weeks and divide it by 18, which does not result in a weekly average at all. It gives an amount that is less than the average. And it is on the basis of this new figure that the EI benefits are calculated. If you have other questions about this, I can keep going. **(Normand Carrier, Comité d'étude sur le travail saisonnier)**[48]

> ... we have never said that it should be 10, 12 or 14 weeks. What is clear right now is that the method used to establish the average wage based on the qualifying period, especially with the denominator rule as currently applied, is actually designed to trip up workers. **(Marc Bellemare, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec)**[49]

> I think we can all agree the best weeks, whether it's 10 or 14, would work. The problem is nothing's being done yet. **(Rodrigue Landry)**[50]

Members of the Committee acknowledge that the intent of the divisor rule is to strengthen attachments to work. However, virtually every group representing employees that appeared before the Subcommittee viewed the divisor rule as unfair and a major irritant. It is perceived to be inequitable because it penalizes workers who meet the minimum qualification requirement, but who are unable to obtain two additional weeks of work with weekly earnings at least equal to those related to the minimum qualification requirement. Moreover, this rule ignores weeks in which high earnings were paid during the qualifying period, but prior to the beginning of the rate calculation period (i.e., the last 26 weeks of the qualifying period). In addition, and perhaps most importantly, it encourages some workers to restrict their hours of work during the rate calculation period, despite the current treatment of "small weeks."[51]

---

48 Ibid. (16:45).

49 SEIF, Meeting No. 2, (20:00), Monday, 15 November 2004.

50 SEIF, Meeting No. 4 (16:25), Wednesday, 24 November 2004.

51 As of September 2003, weeks in which a worker earns less than $225 do not have to be included in calculating average weekly insurable earnings provided that the worker has enough regular weeks to satisfy the regional divisor as set out in section 14(2)(*b*) of the *Employment Insurance Act*. If not, small weeks are included in the calculation.

Many members of the Committee concur with those who would like to see the divisor rule reformed. However, some of us have mixed views as to the period of time that should be considered in calculating average insurable earnings and the number of weeks that should be included. Although some witnesses strongly endorsed a best-14-week rule within the 52-week qualifying period, this uniform divisor is both arbitrary and potentially harmful to those who can obtain enough hours to qualify, but who are unable to obtain two additional weeks of work with weekly earnings at least equal to those related to the minimum qualification requirement. The selection of "best" weeks within the whole qualifying period seems to offer the fairest reference period for determining average weekly insurable earnings. As for the number of weeks to be averaged within this period, the least arbitrary approach seems to be the weekly equivalent of the lowest minimum hourly qualification requirement.

Recommendation 14

The Committee recommends that the government repeal the current method of calculating average weekly insurable earnings and in its place adopt a new rate calculation period equal to the qualifying period. Only those weeks with the highest earnings in the new rate calculation period would be included, and these earnings would be averaged over the best 12 weeks of insurable employment.

Recommendation 15

The Committee recommends that the government increase the benefit rate from 55% to 60% of average weekly insurable earnings.

Recommendation 16

The Committee recommends that the government, following consultations with the proposed Employment Insurance Commission, establish a nation-wide pilot project to assess the impact of a variable benefit rate that ranges from between 61% to 65% of average weekly insurable earnings, depending on the number of insurable hours worked in excess of the minimum hourly qualification requirement.

IV. Enhancing Workplace Skills

As our labour force ages and grows more slowly, the potential for serious skills shortages in the Canadian labour market is expected to grow. Many small- and medium-sized businesses across the country are already experiencing serious difficulties recruiting the workers they need to stay competitive and realize growth opportunities. According information collected by the Canadian Federation of Independent Business (see *Labour Pains: Results of CFIB Surveys on Labour Availability* — April 2003), close to 60% of small- and medium-sized businesses anticipate difficulties hiring workers in the next three years. This is not good news, because these businesses are responsible for much of this country's job growth.

> We also noted the fact that there is a shortage of workers in Canada. It is not the situation everywhere but it does nonetheless indicate that the economy has changed a great deal over the past 20 years. Should we not then examine this dynamic and determine how we can improve the program in order to respond more appropriately to the needs of the unemployed in Canada? **(André Piché, Canadian Federation of Independent Business)**[52]

While the federal government recognizes the importance of encouraging individuals and firms to invest in human capital, its focus has tended to be on higher learning. Relatively less attention has been paid to workplace training and assisting unemployed workers obtain the right skills in order to become re-employed. In terms of the latter, support for labour market adjustment is primarily provided through employment benefits and support measures, under Part II of the *Employment Insurance Act*. This assistance is delivered under federal-provincial-territorial labour market development agreements. Only unemployed individuals receiving EI benefits or those who have received regular or maternity/parental benefits in the past three or five years respectively are eligible for this support, a clientele that excludes many unemployed individuals. According to section 78 of the *Employment Insurance Act*, the maximum amount that can be spent on employment benefits and support measures in any given year cannot exceed 0.8% of total insurable earnings as estimated by the CEIC. In 2004-2005, planned spending on these measures is $2.2 billion, or 0.6% of total estimated insurable earnings. Despite the many years of year-end surpluses in the EI Account, expenditures on these measures have been relatively constant and always well below the legislated limit.

---

[52] SEIF, Meeting No. 3 (16:45), Wednesday, 17 November 2004.

Several witnesses who appeared before the Subcommittee indicated that more support should be available under EI to help both employers and workers acquire the skills needed in today's workplace. One major suggestion in this regard was that EI should provide 40 hours of training to each worker per year. This training would be modelled after the support that is provided through EI to apprentices while they are enrolled in classroom training.

> We're also recommending that regular insurance entitlement currently available to apprenticeship training should be expanded to everyone in the workforce, both employed and underemployed, for workplace training. **(Hassan Yussef, Canadian Labour Congress)**[53]

Another suggestion was that EI should offset the costs of training workers who replace workers receiving maternity and parental benefits. It was also suggested that EI's role in facilitating active labour market adjustment should be broadened to include the provision of mobility assistance.

> I'll talk about parental leave. We had one member with five employees; they lost four employees in one year to parental leave. They had to retrain all the other employees. We're not against parental leave, but no one even thought about those implications on that firm. We think there should be an offset there. There are ways to deal with this. **(Garth Whyte, Canadian Federation of Independent Business)**[54]

> What we feel could be done in this area is to offer incentives to employees to accept employment in other areas, such as the temporary mobility program that was part of the EI program in previous years, and similarly, to assist employers with the additional costs that are associated with moving people from one part of the country to another. That's not only the cost of travel, and so on, but sometimes there is licensing and different tests that are required to give that person the status to be able to work in another region of the country. **(Dennis Ryan, Canadian Construction Association)**[55]

> There are a significant number of trained people in whom Canada has invested. Spend some money in EI and move them to where there is work. That's in our industry — construction. **(Robert Blakely, Building and Construction Trades Department, AFL-CIO, Canadian Office)**[56]

---

53 SEIF, Meeting No. 2 (19:35), Monday, 15 November 2004.

54 SEIF, Meeting No. 3 (16:00), Wednesday, 17 November 2004.

55 Ibid. (15:25).

56 SEIF, Meeting No. 4 (16:55), Wednesday, 24 November 2004.

Finally, the Subcommittee was also told that in some instances the effectiveness of adjustment assistance provided under EI is questionable and more needs to be done to ensure that this spending provides genuine training and the skills required to find and keep employment.

> There is a famous black hole in the duration in my area. Your benefit runs out and then there's a period of time that you have to go on welfare. For many workers in the fish plants in the Acadian Peninsula, that's a reality. They send them back to school to sit them on school benches doing little things that are not very constructive as training. We have to start looking at that type of money in order to get them trained properly and get some constructive training, not this type of work where people sit down on benches because the system doesn't allow them to have benefits for that duration of time. **(John Gagnon, New Brunswick Federation of Labour)**[57]

> Now, we can and we should do better. For example, we are evaluating, as we speak, each of our active-measure programs province by province. We do that in partnership with provinces because, as you're well aware, they typically deliver the active measures. **(Andrew Treusch, Department of Human Resources and Skills Development Canada)**[58]

Recommendation 17

The Committee recommends that following the completion of the evaluation that is currently underway to assess the effectiveness of employment benefits and support measures, the federal government use this information, to the greatest extent possible, to ensure that spending under the next generation of labour market development agreements focuses exclusively on those measures that have achieved their intended results.[59] In addition, the federal government must negotiate with provincial and territorial governments to establish an appeal process for individuals who are denied access to employment benefits and support measures.

---

57 Ibid. (15:30).

58 SEIF, Meeting No. 1 (11:45), Thursday, 4 November 2004.

59 The Bloc Québécois maintains that the federal government must respect the Quebec-Ottawa accords on labour market development.

Recommendation 18

The Committee recommends that the *Employment Insurance Act* be amended to include mobility assistance in employment benefits and support measures. Mobility assistance would only be paid once a job is verified and confirmed. As with other employment benefits and support measures, this assistance would be based on voluntary participation.

Recommendation 19

The Committee recommends that the government amend section 78 of the *Employment Insurance Act* to require that at least 0.8% of estimated total insurable earnings be allocated to employment benefits and support measures and that the additional funding that results from this be used to provide meaningful training to those who qualify under a more inclusive definition of "insured participant" pursuant to section 58 of the *Employment Insurance Act*.

Recommendation 20

The Committee recommends that the government initiate a pilot project to assess the effectiveness of providing a premium refund to employers who: (1) provide training to alleviate skill shortages; (2) incur training costs while replacing workers receiving maternity/parental benefits; (3) provide training to seasonal and older workers; and (4) provide workplace literacy training to their employees. If the pilot project finds this training incentive to be effective then it should become a regular feature of the Employment Insurance program and its cost should not be included as part of the expenditure limit contained in section 78 of the *Employment Insurance Act*.

V. Other Recommendations

Recommendation 21

The Committee recommends that the government amend the *Employment Insurance Act* to exempt foreign agricultural workers and their employers from making contributions to employment insurance.

Recommendation 22

In view of the growing incidence of self-employment in the Canadian labour market, the Committee recommends that the government consider developing a framework for extending EI coverage, both in terms of regular and special benefits, to self-employed workers.

Recommendation 23

The Committee recommends that the government amend the *Employment Insurance Regulations* so as to not consider pension, severance and vacation income in the determination of earnings for benefit purposes.

Recommendation 24

The Committee recommends that the government amend subsection 5(3) (and if necessary, section 5(2)(*i*)) of the *Employment Insurance Act* with a view to remove the presumption of guilt if an employer and an employee are related.

Recommendation 25

The Committee recommends that the government ensure that every district office in the Department of Human Resources and Skills Development employ a claimant's advocate.

Recommendation 26

The Committee recommends that the two-week waiting period be eliminated for those engaged in approved training.

Recommendation 27

The Committee recommends that the government study the possibility of extending sickness benefits by 35 weeks for those who suffer from a prolonged and serious illness.

Recommendation 28

The Committee recommends that the government study the possibility of extending compassionate care benefits for families whose children must receive medical attention outside of the locality in which they reside.

CONCLUSION

Committee members are unanimous in their belief that the government's management of employment insurance funds since the latter part of the 1990s has been seriously wanting. Program contributors — both employees and employers — have been forced to endure excessive costs compared to the benefits that this program is designed to deliver. This must stop and it must stop now.

Our report offers a blueprint for restoring EI's financial governance, enhancing access to EI benefits and providing the level of support that many believe should be available to unemployed workers under this program. It is the responsibility of the federal government to ensure that all EI contributors are well served under this program. And it is our hope that the recommendations contained in this report will help the government fulfill this responsibility.

This study was conducted in a very short period of time and members of the Subcommittee would like to extend their appreciation and thanks to all of the witnesses who took the time, often on short notice, to share their expertise with us. Without their thoughtful consideration and concern for the many issues that currently surround the EI program this report would not have been possible.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

The Committee recommends that, in 2005, legislation be tabled in Parliament that would create a new entity called the Employment Insurance Commission. The proposed Employment Insurance Commission would be given the statutory authority to manage and invest employment insurance revenues in the proposed Employment Insurance Fund Account and to transfer these revenues, as required by law, to the Consolidated Revenue Fund in order to cover the cost of employment insurance. This new Crown corporate entity should be governed by commissioners who broadly and equally represent employees and employers. The government should also be represented in the proposed Employment Insurance Commission. The Chair and Vice-chair of the Commission should rotate between employer and employee representatives after serving a two-year term. Commissioners would be appointed by the Governor in Council following consultations with groups representing employment insurance contributors. The operations of the Commission and the funds under its management must be fully accounted for and reported in accordance with generally accepted public sector accounting standards. The Commission should have the authority to make recommendations to the government.

Recommendation 2

The Committee recommends that, in conjunction with the legislation referred to in Recommendation 1, statutory authority be given to establish a new reserve, called the Employment Insurance Fund Account. The Employment Insurance Fund Account, perhaps modelled after the Exchange Fund Account, would exist outside of the Consolidated Revenue Fund and act as a depository for all employment insurance premiums and other transfers from the Consolidated Revenue Fund as required by law. Funds transferred from the Employment Insurance Fund Account to the Consolidated Revenue Fund would by law be used exclusively to cover employment insurance costs.

Recommendation 3

The Committee recommends that, beginning in 2005-2006, the federal government transfer amounts from the Consolidated Revenue Fund to the proposed Employment Insurance Fund Account. This transfer must occur over a period of time, taking into consideration the year-to-year fiscal position and expected outlook of the federal government. The minimum amount to be transferred to the Fund each year must be no less than one half of the amount remaining in the Contingency Reserve at year's end. These transfers would continue until the cumulative balance that existed in the Employment Insurance Account as of 31 March 2004 has been fully transferred to the Employment Insurance Fund Account. When that cumulative balance in the Employment Insurance Account reaches zero, all references to this Account in the *Employment Insurance Act* should be repealed.

Recommendation 4

The Committee recommends that a premium rate stabilization reserve be created and maintained within the proposed Employment Insurance Fund Account. This reserve should be estimated by the Chief Actuary of the proposed Employment Insurance Commission and re-estimated every five years. It should be managed prudently, provide the required liquidity needed to maintain premium rate stability over a five-year period, and should never exceed 10% of the most recent estimated premium rate stabilization reserve requirement.

Recommendation 5

The Committee recommends that starting in 2005:

i) the Chief Actuary of the proposed Employment Insurance Commission utilize independent expert advice to estimate annually a break-even premium rate that would ensure program solvency and premium rate stability over a five-year, look-forward period;

ii) the Chief Actuary utilize independent expert advice to estimate quinquennially the size of premium rate stabilization reserve that would insure program solvency and premium rate stability over a five-year period; and

iii) the proposed Employment Insurance Commission publish its recommended break-even premium rate and underlying analysis by 30 September in the year prior to the year for which the recommended rate applies.

Recommendation 6

The Committee recommends that if the rate recommended by the proposed Employment Insurance Commission is, for some extraordinary reason, different from that which the Governor in Council wishes to approve, then the government must, in setting a different rate, amend the *Employment Insurance Act* by establishing a statutory premium rate for a period not exceeding one year. This proposed legislative change must be subject to a vote in the House of Commons.

Recommendation 7

The Committee recommends that the government implement a $3,000 yearly basic insurable earnings exemption to replace the premium refund for contributors with low earnings. This exemption threshold would be indexed upward according to growth in average weekly earnings in Canada. This new provision should be reviewed two years after its implementation to examine its impact on hours of work.

Recommendation 8

The Committee recommends that in 2005 the government devise and implement a method for refunding employment insurance premiums to employers corresponding to over-contributions to employment insurance from employees.

Recommendation 9

The Committee recommends that the current cost-sharing arrangement between employers and employees be maintained.

Recommendation 10

The Committee recommends that the government implement a uniform 360 hours qualification requirement, irrespective of regional unemployment rates or the type of benefit. This would establish a qualification requirement based on a 30-hour week over a 12-week period.

Recommendation 11

The Committee recommends that the maximum benefit entitlement for regular benefits be extended to 50 weeks, the same as that afforded special benefits.

Recommendation 12

The Committee recommends that following an assessment of the pilot project that extends benefit entitlement by five weeks in high-unemployment areas of the country, the government, following consultations with the proposed Employment Insurance Commission, modify benefit entitlement so as to provide an additional incentive to work for a longer period of time than the minimum hours of work required to qualify for benefits.

Recommendation 13

The Committee recommends that the proposed Employment Insurance Commission consult program contributors and report to the government on the feasibility of providing a supplementary benefit beyond the proposed 50-week maximum period so as to help unemployed workers 50 years of age and over cope with extended periods of unemployment. The amount of the supplementary benefit and its duration should depend on lifetime contributions to employment insurance.

Recommendation 14

The Committee recommends that the government repeal the current method of calculating average weekly insurable earnings and in its place adopt a new rate calculation period equal to the qualifying period. Only those weeks with the highest earnings in the new rate calculation period would be included, and these earnings would be averaged over the best 12 weeks of insurable employment.

Recommendation 15

The Committee recommends that the government increase the benefit rate from 55% to 60% of average weekly insurable earnings.

Recommendation 16

The Committee recommends that the government, following consultations with the proposed Employment Insurance Commission, establish a nation-wide pilot project to assess the impact of a variable benefit rate that ranges from between 61% to 65% of average weekly insurable earnings, depending on the number of insurable hours worked in excess of the minimum hourly qualification requirement.

Recommendation 17

The Committee recommends that following the completion of the evaluation that is currently underway to assess the effectiveness of employment benefits and support measures, the federal government use this information, to the greatest extent possible, to ensure that spending under the next generation of labour market development agreements focuses exclusively on those measures that have achieved their intended results.[1] In addition, the federal government must negotiate with provincial and territorial governments to establish an appeal process for individuals who are denied access to employment benefits and support measures.

Recommendation 18

The Committee recommends that the *Employment Insurance Act* be amended to include mobility assistance in employment benefits and support measures. Mobility assistance would only be paid once a job is verified and confirmed. As with other employment benefits and support measures, this assistance would be based on voluntary participation.

---

1 The Bloc Québécois maintains that the federal government must respect the Quebec-Ottawa accords on labour market development.

Recommendation 19

The Committee recommends that the government amend section 78 of the *Employment Insurance Act* to require that at least 0.8% of estimated total insurable earnings be allocated to employment benefits and support measures and that the additional funding that results from this be used to provide meaningful training to those who qualify under a more inclusive definition of "insured participant" pursuant to section 58 of the *Employment Insurance Act*.

Recommendation 20

The Committee recommends that the government initiate a pilot project to assess the effectiveness of providing a premium refund to employers who: (1) provide training to alleviate skill shortages; (2) incur training costs while replacing workers receiving maternity/parental benefits; (3) provide training to seasonal and older workers; and (4) provide workplace literacy training to their employees. If the pilot project finds this training incentive to be effective then it should become a regular feature of the Employment Insurance program and its cost should not be included as part of the expenditure limit contained in section 78 of the *Employment Insurance Act*.

V. Other Recommendations

Recommendation 21

The Committee recommends that the government amend the *Employment Insurance Act* to exempt foreign agricultural workers and their employers from making contributions to employment insurance.

Recommendation 22

In view of the growing incidence of self-employment in the Canadian labour market, the Committee recommends that the government consider developing a framework for extending EI coverage, both in terms of regular and special benefits, to self-employed workers.

Recommendation 23

The Committee recommends that the government amend the *Employment Insurance Regulations* so as to not consider pension, severance and vacation income in the determination of earnings for benefit purposes.

Recommendation 24

The Committee recommends that the government amend subsection 5(3) (and if necessary, section 5(2)(*i*)) of the *Employment Insurance Act* with a view to remove the presumption of guilt if an employer and an employee are related.

Recommendation 25

The Committee recommends that the government ensure that every district office in the Department of Human Resources and Skills Development employ a claimant's advocate.

Recommendation 26

The Committee recommends that the two-week waiting period be eliminated for those engaged in approved training.

Recommendation 27

The Committee recommends that the government study the possibility of extending sickness benefits by 35 weeks for those who suffer from a prolonged and serious illness.

Recommendation 28

The Committee recommends that the government study the possibility of extending compassionate care benefits for families whose children must receive medical attention outside of the locality in which they reside.

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Finance	04/11/2004	1
Louis Lévesque, Associate Deputy Minister		
Department of Human Resources and Skills Development		
Bill James, Director General, Employment Insurance Policy, Employment Programs Policy and Design		
Andrew Treusch, Assistant Deputy Minister, Strategic Policy and Planning		
Office of the Auditor General of Canada		
Nancy Cheng, Assistant Auditor General		
Sheila Fraser, Auditor General of Canada		
Jean-Pierre Plouffe, Principal		
Canadian Labour Congress	15/11/2004	2
Kevin Hayes, Senior Economist, Social and Economic Policy		
Hassan Yussef, Senior Economist		
Centrale des syndicats du Québec		
Mario Labbé, Employment Insurance and Pension Plans Advisor		
Pierre Séguin, Vice-President		
Confederation of National Trade Unions		
France Bibeau, Union Counsellor, Work Relations Service		
Roger Valois, Vice-President, Executive Committee		
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec		
Marc Bellemare, Syndicate Counsellor		
René Roy, Secretary General		
Canadian Chamber of Commerce (The)	17/11/2004	3
Robert McKinstry, Policy Analyst		
Michael Murphy, Senior Vice-President, Policy		
Canadian Construction Association		
Michael Atkinson, President		
Dennis Ryan, Senior Director, Industry, Human Resources		
Canadian Council of Chief Executives	17/11/2004	3
Sam Boutziouvis, Vice-President, Policy and Director of Research		
Canadian Federation of Independent Business		
André Piché, Director, National Affairs		

Canadian Restaurant and Foodservices Association Joyce Reynolds, Senior Vice-President, Government Affairs	17/11/2004	3
Building and Construction Trades Department, AFL-CIO, Canadian Office Robert Blakely, Director of Canadian Affairs Carol MacLeod, Executive Director, Government Affairs & Communications	24/11/2004	4
Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (réseau québécois) Sébastien Duclos, Coordinator		
New Brunswick Federation of Labour John Gagnon, Member of the Executive Council		
South-East N.B. Committee for Changes to Employment Insurance Gilles LeBlanc, Fish Plant Owner Robert MacKay, Employee, Fish (Lobster) Plant		
Study Committee on Seasonal Work Normand Carrier, President Gérald Clavette, Member		
As an individual Rodrigue Landry		
Department of Human Resources and Skills Development Malcolm Brown, Assistant Deputy Minister, Employment Program Policy and Design Bill James, Director General, Employment Insurance Policy Rick Steward, Director General, Labour Market Policy	07/12/2004	7

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Your Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report by May 15, 2005.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities (*Meetings Nos. 3, 12, 13 and 16)* is tabled.

Respectfully submitted,

Raymonde Folco, M.P.
Chair

DISSENTING OPINION

Conservative Party of Canada
Peter Van Loan, M.P., York-Simcoe
CPC HRSDC Critic
February 09, 2005

Introduction

The Conservative Party of Canada (CPC) wishes to submit a dissenting report to the Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities (HUMA) report entitled "Restoring Financial Governance and Accessibility in the Employment Insurance Program".

The mandate of the sub-committee was to review the matter of the surplus that has accumulated over the past 10 years and currently stands at $46 billion. The focus of attention at this time must be to stop the government's decade-long practice of setting premium rates well above the necessary level, and the resultant diversion of the surplus to the government's general revenues in direct contravention of the spirit of the Employment Insurance Act.

The recommendations put forward in the report go well beyond those relating to the surplus issue and make substantial changes to the program which is an entirely separate matter.

Although this is a dissenting report, we recognize the sub-committee's hard work in completing this report and add that the intent of this report is to complement the recommendations made in the report rather than oppose it in its entirety.

The Notional EI Surplus

The Conservative Party believes that the government needs to be held accountable for the cumulative balance in the Employment Insurance account which continues to grow year after year, despite repeated objections by the Auditor General that it violates the Employment Insurance Act. Through the continued suspension of a fair and transparent rate setting process, the government continues to allow this surplus to accumulate.

We believe that the slate must not be wiped clean. It is important to all contributors that the government be held accountable. The "notional surplus" (now $46 billion) has been tracked for a reason – that is to recognize what contributors have paid into Employment Insurance.
The Conservative Party believes that this surplus is the property of those who have made the contributions to Employment Insurance – the workers and employers of Canada.

We believe that any measures to return these funds should be made in an open, fair and transparent means to those who make the contributions. Should the government agree to return the surplus to the EI Account, and find the funds to do so, then the surplus should be returned to BOTH employees and employers in recognition of both shares of the over-payment. This must be done in an open and transparent fashion.

The Conservative Party supports Recommendations 1-8 of the sub-committee report that would establish a regime for a genuinely separate fund, with a reserve, that will not over-tax contributors, and will put an end to the inappropriate accumulation of surpluses, contrary to the Employment Insurance Act.

Any excess of the surplus, beyond that required on an actuary basis for a reserve, should be returned to Canadian workers and employers, over time, through an annual rebate, reflected in a reduced premium rate.

It is at this point where the Conservative Party parts ways with the Liberal, Bloc and NDP members of the Committee. While all Parties were in agreement that the surplus should be returned to a separate EI account it is how this money will be spent that we disagree. The three other parties believe that the way to deal with the repatriated surplus is to spend it on program enhancements. We believe that this money should be returned to the contributors.

CPC Recommendation – should the government determine to repatriate the surplus to the EI account then those funds should be redistributed to employers and employees based on their proportionate contributions.

Program Changes must be Self-Sustaining – Not Funded out of Past Surpluses

The vast majority of the recommendations made in the sub-committee report advocate substantial increases in spending. The rationale is that the funds to cover the proposed increase in spending be drawn from the repatriated 'notional surplus' from the EI Account. We fundamentally disagree with this position from a number of perspectives.

1) The EI program must be designed to be sustainable on a go-forward basis.
2) We must ensure that the new structure of the fund and its rate-setting mechanism actually works before expanding the program.
3) Any program changes must be properly costed out by HRSDC to determine the long term costs

Any program changes are long term, and should be funded by premiums on a go-forward basis – not out of the previously accumulated surplus. To use the surplus to fund future program changes is not only inequitable, but invites an expansion of the program that will, by definition, be unsustainable in the long term, once the surplus has been exhausted. A crisis would most certainly result years down the road.

CPC Recommendation – that any major spending increases not be implemented until the EI Account is operating properly and until they have been properly assessed for their financial implications to the fund.

The Changing Role of the Employer in the EI Program

The recommendations for program changes put forward by the Committee report represent a dramatic and radical collection of new expenditures. There has been no proper fiscal assessment of the costs of the changes. To implement wholesale changes to the EI program and incur massive spending increases that will affect workers and employers across the country is short-sighted. Many of the issues sought to be addressed might be more appropriately handled on a regional basis rather than through radical change to the system. The sub-committee heard from employer stakeholders that there was little or no consultation with stakeholders on the impact of expansions to the EI program on employers who contribute the larger share of premiums.

There are very few recommendations in this report which relate directly to the testimony of those witnesses who represent the employer contributors to the program. Employers have been expected to assume the greater share of premium contributions because it was held that employers have greater control over the decision to hire or lay off an employee so they must bear a greater expense.

However, in recent years special benefits have been extended to workers over which the employer has no control (i.e. parental leave). Yet, the employer continues to assume more of the costs associated with these "social program" elements of EI. Fairness and equity demand that the balance be restored in this area.

CPC Recommendation – the government should review the premium rate ratio in light of the social program element to the EI programs to ensure that equity and balance are maintained.

Areas of Unanimous Support

There were several other recommendations that were supported unanimously by the Committee and the Conservative Party would like to be on the record as having supported these recommendations. These recommendations were 17, 18, 20, 21, 26, 27, and 28. These recommendations were supported because they addressed inequities in the system, made the system function more efficiently or addressed matters of compassion. They would not result in massive spending increases and would be supportable within the current premium rate.

Support for Program Changes

We must make it clear that the Conservative Party is not opposed to changes to the EI program in principle but rather feel that any changes must be considered only once the program is functioning properly and only after the costs and impacts have been fully considered. This has not been done at this time. It is our opinion that it would be disrespectful of taxpayers' dollars to recommend substantial spending increases without knowing the full impact.

Conclusion

The $46 billion accumulated notional surplus from the Employment Insurance system reflects a deliberate program of overtaxing workers and their employers to divert those monies to fund other government priorities.

This practice is intellectually dishonest, violates the law, has attracted the criticism of the Auditor-General, and is an unfair and regressive tax. Instead of funding government spending increases out of more progressive income taxes, the use of EI surpluses for that purpose takes proportionately more from the working poor, and small businesses. As such, it taxes those who can afford it least, shifting the burden from those with the means to do so.

Excessively high payroll taxes represent job-killers, stifling the ability of employers to create new jobs and economic growth. The best form of employment insurance is the creation of new jobs – something that is harmed by the $46 billion over-taxation through EI premiums over the past decade.

Our priority is to stop this unfair practice that hurts working families and the businesses who have had their money taken by the government, under false pretences. The theft must stop, and their money must be returned.

MINUTES OF PROCEEDINGS

October 21, 2004
(*Meeting No. 3*)

The Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities met at 11:03 a.m. this day, in Room 209 West Block, the Chair, Raymonde Folco, presiding.

Members of the Committee present: Peter Adams, Eleni Bakopanos, Jean-Claude D'Amours, Barry Devolin, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Tony Martin, Mario Silva and Peter Van Loan.

Acting Members present: Alain Boire for Yves Lessard and Alexa McDonough for Tony Martin.

Associate Members present: Alexa McDonough.

Other Members present: Michel Guimond.

In attendance: *Parliamentary Information and Research Service*: Chantal Collin, Analyst; Kevin Kerr, Analyst.

Witnesses: *Justice Canada*: Suzie Beaulieu, Counsel, SDC/HRSDC Legal Services. *Department of Human Resources and Skills Development*: Lenore Burton, Director General, Learning and Literacy Directorate; Marc LeBrun, Director, Canada Education Savings Grant Program. *Department of Finance*: Lise Potvin, Senior Chief, Personal Income Tax Division. *Department of Human Resources and Skills Development*: Marie-Josée Thivierge, Assistant Deputy Minister, Human Investment Programs. *Department of Finance*: David Wurtele, Senior Tax Policy Officer, Defered Income Plans.

In accordance with its Order of Reference dated October 14 2004 in relation to Bill C-5, An Act to provide financial assistance for post-secondary education savings, the Committee proceeded to a briefing session.

Marie-Josée Thivierge made an opening statement statements and, with the other witnesses, answered questions.

At 12:05, the sitting was suspended.

At 12:13, the sitting resumed.

It was agreed, — That, in the future, an application form be available for the Centennial Flame Research Award.

It was agreed, — That Mr. David J. Hains be the recipient of the 2004 Centennial Flamme Research Award.

The Committee proceeded to the consideration of matters related to Committee business.

It was agreed, — That the Steering Committee will meet Thursday October 26, 2004 to select the witnesses for the study on Bill C-5.

It was agreed, — That the Canadian Federation of Students, the « Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ) », the Canadian Association of University Teachers, the « Fédération québécoise des professeurs et professeures d'université » and the Canadian Alliance of Student Association be invited to appear Thursday October 28th, 2004 on Bill C-5.

It was agreed, — That « Pursuant to Standing Order 108 and the Order of reference contained in the address in reply to the Speech from the Throne, the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities study the issue of the Employment Insurance Funds so that the money accumulated is only used for the Employment Insurance Program in the interest of workers and tax payers and that the Committee report back to the House of Commons by June 1, 2005 ».

That the motion be amended by adding after the words « interest of workers and tax payers » the words « by forming a sub-committee charge to undertake this study » and by striking out the words « June 1, 2005» and substituting the words «December 17, 2004 »

By unanimous consent, it was agreed, — That the following motion: « That the Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities Committee, in conformity with the intentions enounced in the Throne Speech voted and adopted on October 20th, 2004, study and recommend measures that would ensure that all future uses of the employment insurance program would only be for the benefit of workers and not for any other purpose, and report back to the House of Commons on December 17, 2004 at the latest » be withdrawn.

It was agreed, — That the meeting continue until 1:15 p.m.

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to on the following division: YEAS: 7 NAYS: 3

The question being put on the main motion, as amended, it was unanimously agreed to.

At 1:17 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Danielle Bélisle
Clerk of the Committee

December 14, 2004
(*Meeting No. 12*)

The Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities met *in camera* at 11:12 a.m. this day, in Room 209 West Block, the Chair, Raymonde Folco, presiding.

Members of the Committee present: Peter Adams, Jean-Claude D'Amours, Barry Devolin, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Yves Lessard, Mario Silva and Peter Van Loan.

Acting Members present: Yvon Godin for Tony Martin and Derek Lee for Eleni Bakopanos.

In attendance: Parliamentary Information and Research Service: Kevin Kerr, Analyst.

The Committee proceeded to the consideration of the Report of the Subcommittee on Employment Insurance Funds.

It was agreed, — That the Committee submit a partial report to fulfill the Committee's motion to table a report on Employment Insurance Funds and that the Committee re-visit what is not included in the report in February.

At 1:59 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Danielle Bélisle
Clerk of the Committee

December 14, 2004
(*Meeting No. 13*)

The Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities met *in camera* at 5:07 p.m. this day, in Room 307 West Block, the Chair, Raymonde Folco, presiding.

Members of the Committee present: Peter Adams, Eleni Bakopanos, Jean-Claude D'Amours, Barry Devolin, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Yves Lessard and Peter Van Loan.

Acting Members present: Yvon Godin for Tony Martin and Raymond Simard for Mario Silva.

In attendance: *Parliamentary Information and Research Service*: Kevin Kerr, Analyst.

The Committee proceeded to the consideration of the Report of the Subcommittee on Employment Insurance Funds.

It was agreed, — That the Committee's partial report include recommendations 1 to 8 inclusive; that the text up to recommendation 8 be tabled, and that the last paragraph of the introduction be substituted with the following: "The Committee has had the opportunity to discuss and adopt the first eight recommendations of the Subcommittee's report which are the main body of this interim Report. The Committee as not yet had the opportunity to consider the balance of the Subcommittee's recommendations which can be found as attached in Appendix A of this Report".

It was agreed, — That recommendations 9 to 28, which have not been voted on, be considered as a matter of priority as soon as the House reconvenes and that additional meetings be scheduled to reach that goal if necessary.

It was agreed, — That the report "Restoring Financial Governance and Accessibility in the Employment Insurance Program - Part 1" (as amended) of the Subcommittee on Employment Insurance Funds be adopted as the Second Report of the Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilites.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government provide a comprehensive response to this Report within one hundred and fifty (150) days.

At 5:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Danielle Bélisle
Clerk of the Committee

February 8, 2005
(*Meeting No. 16*)

The Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities met *in camera* at 11:07 a.m. this day, in Room 705 La Promenade Building, the Chair, Raymonde Folco, presiding.

Members of the Committee present: Peter Adams, Eleni Bakopanos, Jean-Claude D'Amours, Barry Devolin, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Yves Lessard and Peter Van Loan.

Acting Members present: Yvon Godin for Tony Martin, Dominic LeBlanc for Mario Silva and Denis Paradis for Eleni Bakopanos.

In attendance: *Parliamentary Information and Research Service*: Kevin Kerr, Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(2) and the motion adopted by the Committee on October 21, 2004 and December 14, 2004, the Committee resumed its study on the Employment Insurance Funds.

It was agreed, — That the complete Report (including Part 1 that was tabled in December) be tabled in the House.

It was agreed, — That the report "Restoring Financial Governance and Accessibility in the Employment Insurance Program" (as amended) of the Subcommittee on Employment Insurance Funds be adopted as the Third Report of the Standing Committee on Human Resources, Skills Development, Social Development and the Status of Persons with Disabilities.

It was agreed, — That the Clerk be authorized to make such editorial and typographical changes as necessary without changing the substance of the Report.

It was agreed, — That the Chair be authorised to table the Report in the House.

It was agreed, — That the Committee print up to 550 copies of its Report in a bilingual format.

It was agreed, — That, the Committee request that the Government provide a comprehensive response to this Report by May 15, 2005.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 108(1)(*a*), the Committee authorizes the printing of the dissenting opinion of Conservative Party as an appendix to this report immediately after the signature of the Chair; that the dissenting opinion be limited to not more than 5 pages; (font = 12; line spacing = 1.5) and that the dissenting opinion be delivered in electronic format in both official languages to the Clerk of the Committee not later than twelve noon, Thursday, February 10th, 2005.

At 1:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Danielle Bélisle
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

RÉTABLIR LA BONNE GESTION FINANCIÈRE ET L'ACCESSIBILITÉ DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées

Raymonde Folco, députée
Présidente

Sous-comité sur les fonds de l'assurance-emploi

Rodger Cuzner, député
Président

Février 2005

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

RÉTABLIR LA BONNE GESTION FINANCIÈRE ET L'ACCESSIBILITÉ DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées

Raymonde Folco, députée
Présidente

Sous-comité sur les fonds de l'assurance-emploi

Rodger Cuzner, député
Président

Février 2005

COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

PRÉSIDENTE

Raymonde Folco, députée

VICE-PRÉSIDENTS

Paul Forseth, député.

Christiane Gagnon, députée

MEMBRES

Peter Adams, député
Eleni Bakopanos, députée
Jean-Claude D'Amours, député
Barry Devolin, député
Ed Komarnicki, député
Yves Lessard, député
Tony Martin, député
Mario Silva, député
Peter Van Loan, député

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Danielle Bélisle

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Chantal Collin

Kevin B. Kerr

SOUS-COMITÉ SUR LES FONDS DE L'ASSURANCE-EMPLOI

PRÉSIDENT

Rodger Cuzner, député

MEMBRES

Jean-Claude D'Amours, député
Yvon Godin, député
Yves Lessard, député
Peter Van Loan, député

GREFFIÈRE DU SOUS-COMITÉ

Danielle Bélisle

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Kevin B. Kerr

LE COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément à l'Ordre de renvoi du jeudi 25 novembre, 2004 ainsi qu'au paragraphe 108 (1)(*a*)(*b*) du Règlement, votre comité a mis sur pied un sous-comité et lui a donné le mandat d'examiner la question du fonds de l'assurance-emploi.

Le Sous-comité a présenté son rapport au Comité. Votre comité a adopté le rapport, dont voici le texte :

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Journaux de la Chambre des communes du jeudi 25 novembre 2004:

Du consentement unanime, il est ordonné, — Que, conformément à l'Adresse en réponse au discours du Trône, la Chambre charge le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées de recommander des mesures qui assurent que toute utilisation future du programme de l'assurance-emploi sera pour le seul bénéfice des travailleurs et ne peut être utilisé à d'autres fins.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes
WILLIAM C. CORBETT

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

LA GESTION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI ET LE RÔLE DE LA COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA 3

LE SOLDE CUMULATIF DU COMPTE D'ASSURANCE-EMPLOI ET LA PROTECTION DES COTISATIONS 7

FIXER LE TAUX DE COTISATION DE L'ASSURANCE-EMPLOI 15

I. Prévoir l'avenir : une nouvelle façon de fixer les taux de cotisation de l'AE 18

i. Établir une vraie réserve de stabilisation des taux de cotisation 19

ii. Rôle de l'actuaire en chef 20

AUTRES QUESTIONS FINANCIÈRES 23

I. Exemption de base annuelle sur la rémunération assurable 23

II. Remboursement aux employeurs des cotisations versées en trop 25

III. Partage des coûts de l'AE entre les travailleurs et les employeurs 26

AUTRES AMÉLIORATIONS DU RÉGIME 29

I. Conditions minimales d'admissibilité 30

II. Droit aux prestations 32

III. Prestations hebdomadaires et moyenne de la rémunération hebdomaire assurable 34

IV. Mettre l'accent sur les competences en milieu de travail 38

V. Autres recommendations 42

CONCLUSION 45

LISTE DES RECOMMANDATIONS 47

ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS 55

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 57

OPINION DISSIDENTE 59

PROCÈS-VERBAL 65

INTRODUCTION

Depuis le milieu des années 1990, le solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi (AE) — couramment appelé la réserve de l'AE — a augmenté progressivement, au point d'être maintenant considéré comme excessif par la plupart des gens. Pour beaucoup, la réserve de l'AE, quoique théorique, pose un sérieux problème de gestion financière. La vérificatrice générale du Canada estime, comme bien d'autres, que le gouvernement a perçu beaucoup plus de cotisations que ce dont il a besoin pour ses dépenses d'AE, peu importe la période considérée, et qu'il n'a pas, dans cette optique, respecté l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

La réticence du gouvernement à limiter le solde cumulatif du Compte d'AE et, surtout, à le réduire consterne les employeurs et les travailleurs qui cotisent au régime. L'importance croissante de cet enjeu s'est manifestée par une proposition d'amendement au récent discours du Trône. Le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, qui a abordé le sujet à plusieurs occasions au cours de la 37e législature, reconnaît aussi l'importance que cette question continue d'avoir. C'est pourquoi, le 21 octobre 2004, il a adopté à l'unanimité la motion suivante :

> Que, conformément à l'article 108 du Règlement et à l'ordre de renvoi contenu dans l'adresse en réponse au discours du Trône, le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées étudie la question du fonds de l'assurance-emploi pour que l'argent accumulé dans ce fonds serve uniquement au programme d'assurance-emploi, dans l'intérêt des travailleurs et des contribuables, en formant un sous-comité chargé d'entreprendre cette étude, et que le Comité en fasse rapport à la Chambre des communes au plus tard le 17 décembre 2004.

Dans notre rapport, nous expliquons d'abord le rôle de la Commission de l'assurance-emploi du Canada. Puis, nous examinons les modalités de gestion financière du régime d'AE, le traitement du solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi et la protection des cotisations. La quatrième section porte sur l'établissement des taux de cotisation de l'AE. Suivent des sections qui passent en revue d'autres questions financières et différentes améliorations devant être apportées au régime.

LA GESTION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI ET LE RÔLE DE LA COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA

La Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC) fait partie des « établissements publics » énumérés à l'annexe II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Composée de quatre commissaires, elle a pour président le sous-ministre de Ressources humaines et Développement des compétences Canada et comme vice-président le sous-ministre délégué du même ministère. Il est évident que les titulaires de ces deux postes défendent les intérêts du gouvernement. Un troisième commissaire représente les employeurs et un quatrième, les travailleurs. Ces deux derniers sont nommés par le gouverneur en conseil pour une période de cinq ans à la suite de consultations menées auprès d'organismes qui représentent les cotisants. Il se font les porte-parole de leur groupe en communiquant au Ministère leurs vues sur l'élaboration de la politique et sur la réalisation du programme. Certains témoins ont indiqué au Sous-comité que ce mécanisme de consultation laissait à désirer, car des changements ont été apportés à la politique de l'AE sans qu'il y ait de véritables consultations. Le Comité est d'avis que les commissaires représentant les employeurs et les travailleurs doivent être tenus convenablement informés des changements proposés à la politique de l'AE et qu'il faut prévoir assez de temps pour que de véritables consultations aient lieu.

> La première recommandation serait de ne pas prendre de décisions politiques. Ne disons pas que nous allons accorder des congés parentaux prolongés d'un an, sans connaître quelles en seront les répercussions sur la moitié de l'économie. L'entreprise qui perd trois ou quatre de ses quatre ou cinq employés est dans une situation désastreuse. **(Garth Whyte, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante)**[1]

> [...] vous devez tenir des consultations. Si vous voulez changer les objectifs du fonds, comme ajouter le congé parental, vous devez tenir des consultations à cet égard. **(David Stewart-Patterson, Conseil canadien des chefs d'entreprise)**[2]

La Commission a essentiellement pour mandat d'assister Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC), le Ministère chargé d'appliquer les dispositions de la *Loi sur l'assurance-emploi* qui portent sur

---

1 Chambre des communes, Sous-comité sur les fonds de l'assurance-emploi du Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (appelé ci-après SFAE), *Témoignages*, 1re session, 38e législature, séance n° 3 (16:20), mercredi 17 novembre 2004.

2 SFAE, séance n° 3 (16:30), mercredi 17 novembre 2004.

les prestations[3]. Avec la collaboration du personnel du Ministère, elle aide le Ministère à rédiger des règlements; à contrôler et à évaluer chaque année l'application de la *Loi sur l'assurance-emploi*; à nommer les membres des conseils arbitraux, le premier palier d'appel pour l'admissibilité aux prestations; et, jusqu'à 2001, à fixer le taux de cotisation annuel avec l'agrément du gouverneur en conseil et sur la recommandation du ministre des Finances et du ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences.

La plupart des personnes qui ont comparu devant le Sous-comité ont dit qu'elles aimeraient voir une commission plus indépendante ou une autre entité n'ayant aucun lien de dépendance avec le gouvernement. Les membres du Comité conviennent qu'il faut accroître l'indépendance de la Commission, mais ils hésitent pour la plupart à promouvoir l'indépendance totale, comme dans le cas d'une entité complètement distincte. Non seulement le Comité, comme beaucoup de ses témoins, aimerait conserver la configuration tripartite de la Commission actuelle, mais il y a aussi le fait que l'indépendance totale pourrait entraîner une certaine inertie dans les opérations vu la bipolarité des positions chez les principaux intervenants. Si les intérêts des employeurs et des travailleurs étaient représentés à égalité, il faudrait instaurer un mécanisme pour rompre l'impasse qui risquerait inévitablement de se produire dans une structure de gestion bipartite.

> Pour l'instant, nous avons essentiellement une commission d'employeurs et de salariés qui ont très peu de pouvoirs pour s'acquitter de ces responsabilités. La plupart des pouvoirs ont été retirés. Nous croyons qu'il faut que le gouvernement joue un rôle central dans le fonds de l'assurance-emploi. ... La façon dont on s'y prendra pour mettre en place la structure de manière à ce qu'elle réponde à cet engagement causera d'énormes maux de tête. Cependant, nous souhaitons clairement que le gouvernement continue d'en faire partie et y joue un rôle névralgique, tout comme les employeurs et les salariés. **(Hassan Yussef, Congrès du travail du Canada)**[4]

Le Comité souscrit au maintien de la représentation tripartite. Il ne souscrit toutefois pas au maintien de la prépondérance du gouvernement dans la structure organisationnelle de la Commission. Il croit plutôt que les travailleurs et les employeurs, en tant que seuls cotisants au régime d'AE, doivent se voir attribuer une place nettement plus importante dans la gestion du régime et dans les décisions touchant la politique d'AE.

Selon la plupart des membres du Comité, il faut retirer à la Commission son statut actuel d'établissement public (qui s'apparente à une direction générale du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences) pour la transformer en une entreprise fédérale capable, grâce à une indépendance et à

---

[3] L'Agence du revenu du Canada est responsable de tout ce qui concerne l'assurabilité, y compris la perception des cotisations.

[4] SFAE, séance n° 2 (20:00), lundi 15 novembre 2004.

des pouvoirs beaucoup plus grands, d'être un partenaire authentique dans la gestion de l'AE, et surtout en ce qui concerne la supervision d'un fonds véritable et le rétablissement de sa fonction de fixation des taux. La nouvelle commission doit aussi se voir confier un rôle accru dans les décisions touchant la politique d'AE. Le Comité reconnaît le rôle primordial du gouvernement dans l'élaboration de la politique, mais il est nécessaire que les cotisants exercent une influence plus marquée dans l'orientation future d'un programme aussi important. La nouvelle commission devra se voir conférer le pouvoir d'établir son propre budget et d'engager son personnel, y compris un actuaire en chef.

Recommandation 1

Le Comité recommande la présentation en 2005 d'un projet de loi qui créerait une nouvelle entité de l'État appelée la Commission de l'assurance-emploi. Cette commission serait dotée par la loi du pouvoir de gérer et d'investir les recettes de l'assurance-emploi dans le Compte du fonds d'assurance-emploi et de transférer ces sommes au Trésor, comme l'exige la loi, afin de supporter les coûts de l'assurance-emploi. Elle serait dirigée par des commissaires sélectionnés pour représenter de façon large et à parts égales les travailleurs et les employeurs. Le gouvernement serait aussi représenté. Les postes de président et de vice-président de la Commission seraient assumés à tour de rôle par des représentants des employeurs et des travailleurs après un mandat de deux ans. Les commissaires seraient nommés par le gouverneur en conseil après consultation de groupes représentant les cotisants à l'assurance-emploi. La commission serait tenue de rendre compte et de faire rapport de ses activités et des fonds qu'elle gère conformément aux normes comptables généralement reconnues dans le secteur public. Elle devrait avoir le pouvoir de faire des recommandations au gouvernement.

LE SOLDE CUMULATIF DU COMPTE D'ASSURANCE-EMPLOI ET LA PROTECTION DES COTISATIONS

L'article 71 de la *Loi sur l'assurance-emploi* a pour effet d'ouvrir, parmi les comptes du Canada, un compte intitulé « Compte d'assurance-emploi » (compte d'AE). Bien que la *Loi* prévoie que toutes les recettes et les dépenses de l'assurance-emploi sont portées au Trésor, les articles 73 à 78 stipulent expressément que ces montants sont respectivement crédités au Compte d'AE et débités de celui-ci. Par conséquent, le Compte d'AE est essentiellement une entité comptable consolidée qui fait état des transactions financières liées à l'AE[5]. Étant donné que toutes les transactions financières de l'AE sont consolidées dans les comptes du Canada, un surplus annuel (déficit) dans le Compte d'AE fait directement augmenter (diminuer) le solde budgétaire du gouvernement d'un montant équivalent. Autrement dit, si les recettes de l'AE excèdent les dépenses, l'état des finances du gouvernement fédéral s'améliore. L'inverse est également vrai lorsque les dépenses de l'AE excèdent les recettes. Par ailleurs, le solde en fin d'exercice du Compte d'AE est suivi d'année en année et représenté par le solde cumulatif, montant nominal de référence qui, selon certains, est prêté par le Compte d'AE en cas de surplus ou dû au Trésor en cas de déficit. Ce point de vue est appuyé par l'article 76 de la *Loi*, qui autorise le ministre des Finances à verser des intérêts sur le solde cumulatif du Compte d'AE, selon les modalités et aux taux qu'il peut fixer[6].

Il importe de souligner que l'article 77 de la *Loi sur l'assurance-emploi* limite le gouvernement dans ce qu'il peut porter au Compte d'AE et que, par conséquent, les dépenses en-dehors du ressort de l'AE ne peuvent servir à réduire le solde cumulatif du Compte d'AE. Autrement dit, le solde cumulatif ne peut être résorbé en prélevant de l'argent du Trésor pour financer les soins de santé, la défense ou d'autres domaines non liés à l'AE. Il ne fait aucun doute que la plupart des témoins qui ont comparu devant le Comité estiment que le surplus cumulatif dans le Compte d'AE doit être affecté à l'AE.

---

5 Avant 1986, les transactions portées au Compte d'assurance-emploi (alors appelé Compte d'assurance-chômage) n'étaient que partiellement intégrées aux comptes du Canada. Depuis, le Compte d'assurance-emploi est entièrement intégré aux comptes du Canada.

6 À l'heure actuelle, le taux payé sur le solde cumulatif du Compte d'AE est fixé à 90 p. 100 de la moyenne mensuelle du taux trimestriel des bons du Trésor. L'intérêt est calculé mensuellement, selon la moyenne de 30 jours du solde cumulatif du Compte d'AE. Tout comme le solde cumulatif du Compte d'AE, ces versements d'intérêts sont des montants nominaux de référence. Bien qu'ils constituent une partie du solde cumulatif du Compte d'AE, ils ne sont pas inscrits comme frais de la dette publique dans les comptes du Canada. Entre 1996-1997 et 2003-2004, les versements d'intérêts nominaux de référence s'élèvent à quelque 7,1 milliards de dollars.

[…] À mon avis, le Parlement n'avait pas l'intention que s'accumule dans le Compte d'assurance-emploi un excédent supérieur à ce qu'il pourrait être raisonnable de dépenser aux fins de l'assurance-emploi. J'en ai donc conclu que le gouvernement n'a pas respecté l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*. **(Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada)**[7]

Les recettes excédentaires perçues sous forme de cotisations depuis 1994 n'ont pas été redistribuées, n'ont pas été versées dans un compte de réserve et n'ont pas été laissées dans le compte d'assurance-chômage. Elles sont allées directement dans les coffres du gouvernement. Ce qui rend la chose d'autant plus pénible, c'est que ces surplus ont été réalisés à grands coups de sabre dans la protection offerte aux chômeurs du Canada qui considèrent le surplus comme de l'argent emprunté de l'assurance-emploi et qui doit y être retourné. **(Hassan Yussef, Congrès du travail du Canada)**[8]

Je souhaitais simplement signaler que nous nous opposerions fortement à la seule élimination de ce compte théorique, parce que le gouvernement ne serait pas tenu de ne pas revenir à la charge en augmentant les taux, si la situation économique ralentissait et s'il lui fallait chercher des moyens de payer des prestations supérieures. Si nous éliminons ce compte, c'est exactement ce qui surviendra. **(Joyce Reynolds, Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires)**[9]

À l'égard du surplus accumulé, depuis plusieurs années, de nombreux groupes et organisations, dont la nôtre, dénoncent à hauts cris le détournement des surplus de l'assurance-emploi à des fins autres que celles du régime. Nous croyons qu'il est nécessaire de tenir un large débat sur cette question. Même si ces milliards ont déjà été dépensés, il n'en demeure pas moins que cette manière de faire était hautement discutable. Il nous apparaît donc à tout le moins impératif d'envisager la possibilité de réaffecter ces sommes au compte de l'assurance-emploi, dont elles n'auraient jamais dû sortir. **(Pierre Séguin, Centrale des syndicats du Québec)**[10]

Je veux rappeler au comité l'ardeur des procureurs du gouvernement fédéral dans la poursuite CSN-FTQ contre le gouvernement fédéral. Ils sont venus démontrer qu'il n'y avait pas une caisse d'assurance-chômage à part … et le juge les a suivis … Ce n'est pas vrai que le gouvernement fédéral va pouvoir éliminer ce surplus d'un trait, au moyen d'une loi, et dire qu'il n'existe plus et qu'on doit repartir à neuf avec une caisse séparée. Nous n'accepterons pas cela. Nous allons nous rendre jusqu'à la Cour suprême s'il le faut. **(Roger Valois, Confédération des syndicats nationaux)**[11]

---

7 SFAE, séance n° 1 (11:20), jeudi 4 novembre 2004.

8 SFAE, séance n° 2 (19:35), lundi 15 novembre 2004.

9 SFAE, séance n° 3 (16:00), mercredi 17 novembre 2004.

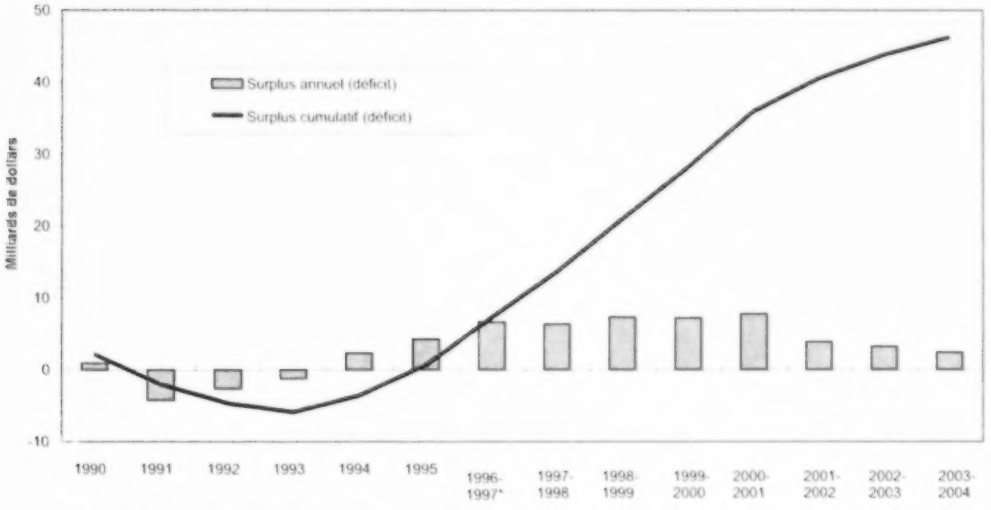
10 SFAE, séance n° 2 (19:25), lundi 15 novembre 2004.

11 *Ibid.* (20:35).

> Concernant l'utilisation du surplus accumulé, pour nous, il ne fait aucun doute que l'argent doit être rendu aux personnes qui ont cotisé. La seule nuance est que, dans l'éventualité d'un débat public au cours duquel on se demanderait si l'on doit remettre cet argent strictement aux chômeurs, quitte à réduire la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement pour l'ensemble des programmes et des dépenses, notre priorité serait clairement de le remettre aux travailleuses et travailleurs, d'une part. **(Mario Labbé, Centrale des syndicats du Québec)**[12]

Comme le montre le tableau 1, le surplus cumulatif du Compte d'AE a augmenté en flèche depuis 1994 et, selon ces données, a atteint 46 milliards, au 31 mars 2004. Avant la mise en œuvre de *Loi sur l'assurance-emploi* en 1996, le solde cumulatif du Compte d'AE était toujours autour du seuil de rentabilité, grâce au processus d'établissement du taux de cotisation, en vigueur à l'époque. Ce processus a été éliminé avec l'adoption de la *Loi sur l'assurance-emploi*; le sujet est abordé plus loin, dans une autre section du rapport.

TABLEAU 1 — Solde cumulatif et solde en fin d'exercice du Compte d'assurance-emploi



* Fait état de la période de 15 mois, de janvier 1996 à mars 1997.

Source : Comptes publics du Canada, années sélectionnées, et le Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Il fallait s'y attendre, l'origine de ce solde cumulatif sans précédent dans le Compte d'AE a été au cœur des témoignages lors des audiences. Un grand nombre de témoins voient ce solde cumulatif comme le résultat de nombreux changements restreignant l'accès à l'AE depuis le début des années 1990. Il ne fait aucun doute que la réforme de l'AE en 1996 a donné lieu à un régime plus restreint. En fait, un des objectifs de la réforme était de réduire de 10 p. 100 les dépenses de l'AE. Toutefois, il faut signaler que, depuis la création de l'AE, d'autres réformes ont élargi la portée du régime, comme la réduction de la période d'admissibilité à des prestations spéciales, le traitement des petites semaines de travail, l'extension des

---

12 *Ibid.* (19:55).

prestations parentales, l'élimination de la règle de l'intensité, l'assouplissement des dispositions sur le remboursement des prestations, l'introduction des prestations de compassion et, plus récemment, la mise sur pied d'un projet-pilote de deux ans allongeant de cinq semaines le droit aux prestations dans les domaines où le taux de chômage est élevé. En général, les changements apportés à l'AE depuis 1996 ont rendu le régime un plus généreux et accessible mais, malgré l'accroissement des dépenses pour ces autres mesures, le solde cumulatif du Compte d'AE ne cesse de croître[13].

> [...] pour ce qui est du changement des prestations et de ses répercussions —qui font en fait l'objet de votre question — , il n'y a pas de doute que la réforme de l'assurance-emploi d'il y a 10 ans a modifié la situation en resserrant les critères d'admissibilité. Toutefois, dans les dernières années ... chacun des changements apportés a eu pour effet d'étendre l'admissibilité ou d'augmenter les prestations dans des cas particuliers où nous avions l'impression que des améliorations du programme étaient justifiées. Ces changements sont bien réels et découlent de décisions et de choix stratégiques entraînant des dépenses qui n'auraient pas été faites si le statu quo avait été maintenu. **(Andrew Treusch, ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences)**[14]

Les représentants du Ministère expliquent la hausse en flèche du solde cumulatif du Compte d'AE principalement par la force imprévue de l'économie canadienne et son incidence sur la croissance de l'emploi. Certes, la performance du marché du travail au Canada a dépassé les prévisions du secteur privé, mais les recettes prévues de l'AE ont toujours dépassé de façon substantielle les dépenses prévues durant cette période. Autrement dit, comme pour la vérificatrice générale et de nombreux autres témoins, il nous est difficile de croire que les taux de cotisation ont été établis exclusivement dans les paramètres de la *Loi*.

La grande majorité des témoins estiment que le solde cumulatif du Compte d'AE appartient au régime d'AE et que le gouvernement devrait commencer à puiser dans le Trésor pour réduire le solde cumulatif du Compte. Quelques témoins semblent prêts à passer l'éponge, en admettant simplement le fait que d'autres objectifs politiques seraient en concurrence avec le rapatriement des fonds de l'AE. Les membres du Comité ne sont pas en faveur de « passer l'éponge » et, comme la majeure partie des témoins, estiment que le gouvernement a l'obligation morale de rétablir l'intégrité de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Pour ce faire, le surplus cumulatif du Compte d'AE doit nécessairement être appliqué au régime d'AE.

---

13 Le Bloc Québécois estime que le programme d'AE n'est ni généreux ni accessible et, par conséquent, n'appuie pas cette affirmation.

14 SFAE, séance n° 1 (11: 45), jeudi 4 novembre 2004.

> Je voudrais ajouter une chose qui me tient beaucoup à cœur. À mon avis, l'argent du surplus de la caisse de l'assurance-emploi ne doit absolument pas disparaître, mais absolument pas. C'est de l'argent qui a été payé par les travailleurs ... Donc, l'argent qui se trouve dans la caisse doit absolument revenir aux chômeurs. **(France Bibeau, Confédération des syndicats nationaux)**[15]

> Il ne fait pas de doute que, depuis plusieurs années, le gouvernement reçoit des employeurs et des employés beaucoup plus que ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts des prestations d'assurance-emploi ... Qu'on soit ou non d'accord avec la manière dont cet argent a été dépensé, il n'est plus là. Nous ne pouvons davantage corriger les cotisations excessives d'assurance-emploi prélevées dans le passé qu'inverser rétroactivement les baisses d'impôt ou les hausses de transferts dans les soins de santé accordés aux Canadiens au cours de la même période. **(David Stewart-Patterson, Conseil canadien des chefs d'entreprise)**[16]

Parmi la majorité impressionnante des témoins qui estiment que le solde cumulatif du Compte d'AE devrait retourner au régime d'AE, les opinions diffèrent considérablement sur la façon de procéder. D'un côté, la plupart des organisations représentant des employés estiment que la majeure partie, voire la totalité, du solde cumulatif du Compte d'AE devrait servir à bonifier les prestations et la protection offertes par le régime d'AE. De l'autre côté, les organisations représentant des employeurs sont plutôt en faveur d'une réduction prolongée du taux de cotisation et de changements à d'autres mesures financières. Les membres du Comité ne sont pas tous d'accord non plus sur l'usage que l'on devrait faire du surplus rapatrié.

À notre avis, la première étape à suivre pour résoudre la question est de mettre immédiatement terme à la croissance du solde cumulatif du Compte d'AE. Le rapatriement du surplus aura bien sûr d'importantes incidences fiscales. De même, les cotisants, ainsi que les contribuables en général, ont profité des dépenses faites à partir des surplus de fin d'exercice par le truchement des dépenses pour d'autres priorités, comme les soins de santé, l'aide financière pour les études postsecondaires, les baisses d'impôt et le remboursement de la dette. Toutefois, il est impossible de déterminer qui en a profité et dans quelle mesure.

Nous croyons que la réaffectation des fonds du Trésor au régime d'AE doit s'échelonner sur une période permettant de tenir compte des autres priorités et du changement dans les perspectives budgétaires du Canada. Enfin, et surtout, les recettes rapatriées et les cotisations perçues dans l'avenir doivent être gérées et utilisées de façon à ce que les recettes provenant de l'AE soient appliquées à l'AE.

---

15 SFAE, séance n° 2 (20:30), lundi 15 novembre 2004.

16 SFAE, séance n° 3 (15:35), mercredi 17 novembre 2004.

> [...] nous pensons vraiment qu'il est de nouveau temps de séparer le fonds du Trésor [...] **(Michael Atkinson, Association canadienne de la construction)**[17]

Un grand nombre de témoins qui ont comparu devant le sous-comité ont critiqué la structure de gouvernance actuelle de l'AE. Selon eux, et tous les membres du Comité sont d'accord : un compte nominal de référence qui, de toute évidence, n'aide pas le gouvernement a décidé de l'utilisation des fonds amassés pour les besoins de l'AE doit faire l'objet d'une réforme fondamentale. La plupart des témoins proposent de remplacer le Compte d'AE par un genre de compte en fiducie ou de caisse en gestion distincte, sans toutefois parler de son exploitation selon les principes comptables de l'administration publique. Un témoin a proposé la création d'un fonds d'assurance semblable à celui exploité par la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents de travail de l'Ontario, entité considérée dans les états financiers consolidés de l'Ontario comme étant un fonds d'affectation spéciale sous administration. Toutefois, nous ne pensons pas qu'une telle entité ferait l'affaire, puisque, selon nous, l'AE devrait demeurer sous le contrôle du gouvernement fédéral. Lorsqu'elle a comparu devant le sous-comité, la vérificatrice générale a clairement exprimé son point de vue, à savoir que si le gouvernement fédéral continue de contrôler l'AE, celle-ci devra être incluse dans les comptes du Canada. Nous voulons nous assurer que ce sera le cas.

> Bien sûr, à l'heure actuelle, toutes les primes sont déposées dans le compte consolidé de revenus, et tous les paiements viennent de ce même compte. Il y a donc deux facteurs: la comptabilité des revenus et des dépenses et l'utilisation de l'encaisse. L'encaisse est dans un compte de banque et peut servir à toutes sortes de fins. Il est possible, je présume, si le Parlement en décide ainsi, d'établir un autre compte distinct ... Sur le plan comptable, ce serait probablement toujours dans les états financiers sommaires du gouvernement. **(Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada)**[18]

Recommandation 2

Le Comité recommande, en concomitance avec la législation mentionnée à la recommandation 1, qu'un pouvoir légal soit accordé pour la création d'une nouvelle réserve, qu'on appellerait le Compte du fonds d'assurance-emploi. Ce compte, qui pourrait s'apparenter au Compte du fonds des changes[19]**,**

---

[17] *Ibid.* (15:25).

[18] SFAE, séance n° 1 (11:50), le jeudi 4 novembre 2004.

[19] L'exploitation du Compte du fonds des changes est régie par les dispositions de la partie II de la *Loi sur la monnaie*. Ce compte, géré par la Banque du Canada, représente les créances et les obligations du gouvernement du Canada à la suite des opérations de change. Le revenu de placement des opérations de change et les pertes et gains nets sont inscrits dans les rentrées sur opérations de change dans le compte d'exploitation générale et le déficit accumulé.

serait indépendant du Trésor et servirait de dépôt pour toutes les cotisations à l'assurance-emploi et les autres transferts du Trésor prescrits par la loi. Les fonds transférés du Compte du fonds d'assurance-emploi au Trésor serviraient uniquement à couvrir les coûts de l'assurance-emploi.

Recommandation 3

Le Comité recommande que, à compter de 2005-2006, le gouvernement fédéral commence à transférer de l'argent du Trésor au Compte du fonds d'assurance-emploi proposé. Ce transfert s'échelonnerait sur une longue période, en tenant compte de la situation budgétaire et des perspectives du gouvernement fédéral. Le montant minimal à transférer dans le Compte chaque année ne devrait pas être inférieur à la moitié du montant qu'il reste dans la réserve pour éventualités en fin d'exercice[20]. Ces transferts se poursuivraient jusqu'à ce que le solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi au 31 mars 2004 soit entièrement transféré au Compte du fonds d'assurance-emploi. Une fois le solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi à zéro, toutes les mentions de ce compte dans la *Loi sur l'assurance-emploi* seraient abrogées.

---

[20] Le Bloc Québécois recommande qu'au moins 1,5 milliard par année soit remboursé au Compte du fonds d'assurance-emploi. Il recommande également, au besoin pour couvrir un an de cotisation, un paiement garanti de 15 milliards de dollars. Si ce paiement garanti n'est pas utilisé, il devrait être remboursé à raison de 1,5 milliard après le versement du montant initial de 31 milliards de dollars.

FIXER LE TAUX DE COTISATION DE L'ASSURANCE-EMPLOI

Entre 1972 et 1996, la Commission de l'assurance-emploi du Canada, ou CAEC (autrefois connue sous le nom de Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada), était chargée de fixer un taux annuel de cotisation de l'AC (AE) devant réduire et ultérieurement éliminer tout surplus ou déficit cumulatif dans ce qu'on appelait alors le Compte d'assurance-chômage. La Commission fixait donc chaque année un taux qui devait couvrir ce qu'on appelait le « coût de base réajusté » de l'AC (AE). Ce montant équivalait au « coût de base moyen » des prestations, plus (moins) le montant requis pour réduire ou éliminer le déficit (surplus) du Compte d'assurance-chômage. Le coût de base moyen des prestations, lui, équivalait à la moyenne sur trois ans des coûts d'AC (AE)[21]. Avec cette formule, il était impossible d'obtenir un solde cumulatif, comme celui que nous avons aujourd'hui, à moins que le gouvernement n'intervienne en fixant un taux réglementaire différent de celui qu'autorisait la *Loi sur l'assurance-chômage*.

Si la formule a servi à réduire ou à éliminer, au fil du temps, les surplus ou les déficits cumulatifs, elle risquait cependant d'entraîner des effets procycliques. Autrement dit, il arrivait que le taux de cotisation augmente en même temps que le taux de chômage, un point du cycle économique où il faut des coûts de main-d'œuvre inférieurs, et non supérieurs, pour stimuler la croissance de l'emploi. Qui plus est, les conséquences indésirables de cette formule ont été exacerbées, certaines années (1990, 1991 et 1992), par le retrait des cotisations des contribuables au régime. En 1990, le Trésor a complètement cessé de contribuer aux prestations d'AC (AE) et le régime s'est alors retrouvé entièrement financé par les cotisations des employés et des employeurs.

Pour annuler les effets procycliques de cette formule, la *Loi sur l'assurance-emploi* a instauré un mécanisme selon lequel la Commission de l'assurance-emploi devait fixer un taux qui, dans la mesure du possible, engendrerait des recettes suffisantes pour couvrir les coûts du régime et maintenir une relative stabilité des taux de cotisation tout au long du cycle économique. Malheureusement, la *Loi* ne définit pas les concepts de cycle économique ou de stabilité des taux de cotisation, pas plus qu'elle ne fixe de plafond à la « réserve », bien que théorique, qui permettrait d'atteindre les objectifs du nouveau mécanisme. Pis encore, ce mécanisme ne prévoit aucun moyen pour créer une vraie réserve. Bien qu'il soit possible de stabiliser les taux de cotisation dans un contexte de

---

[21] Plus précisément, le coût de base moyen des prestations équivalait au coût total moyen de l'AC (coûts administratifs y compris) pour la période de trois ans se terminant en même temps que la deuxième année précédant l'année pour laquelle on avait calculé la moyenne. Le taux de cotisation qui couvrirait le coût de base moyen des prestations était le taux réglementaire ou minimum pouvant être établi pour une année donnée.

réserve théorique, le mécanisme en question a nécessairement des conséquences directes sur le solde budgétaire du gouvernement. En effet, si l'on y intègre une composante tenant compte des surplus cumulatifs, il faudra recourir au Trésor si le taux de cotisation « stable » ne génère pas suffisamment de recettes pour couvrir les coûts du régime. Il ne fait aucun doute que le mécanisme de fixation des taux prévu à l'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi* exposait le gouvernement à l'incertitude financière.

> Je voudrais vous rappeler que le gouvernement a décidé de passer à un nouveau mécanisme d'établissement du taux de cotisation pour une raison précise. Comme le Compte d'assurance-emploi était intégré dans cette approche qui tenait compte de l'excédent accumulé, cela pouvait déstabiliser sensiblement la gestion financière du gouvernement. **(Louis Lévesque, ministère des Finances)**[22]

À défaut d'une limite prescrite par la loi sur la croissance du solde cumulatif du Compte d'AE, l'actuaire en chef de l'AE a estimé l'ampleur que devrait avoir la réserve théorique pour atteindre les objectifs du mécanisme de fixation des taux. Dans son *Rapport sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 1998*, l'actuaire en chef estime qu'une réserve de 10 à 15 milliards de dollars, atteinte à la veille d'une récession, devrait suffire. Cette estimation a été réitérée dans les rapports subséquents couvrant la période de 1999 à 2001 mais n'a pas été révisée depuis, car les responsabilités de fixation des taux de la Commission de l'assurance-emploi ont été suspendues en 2002.

Bien que l'on ait réussi à atteindre ce chiffre aux alentours de 1997-1998, on a continué de fixer les taux de cotisation de l'AE à des niveaux bien supérieurs à ce qu'il fallait pour couvrir les coûts du régime, comme l'indique le Tableau 2. En outre, entre 1998 et 2001, période pendant laquelle la Commission était toujours responsable de la fixation des taux, le gouvernement a continué de fixer un taux de cotisation qui excédait la limite supérieure du taux stable à long terme estimé par l'actuaire en chef et le taux recommandé[23].

Devant la pression croissante pour stopper l'augmentation continue du solde cumulatif du Compte d'AE, le gouvernement a suspendu l'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi* en 2001. En lieu et place, l'article 66.1 autorise le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre du Développement des ressources humaines (aujourd'hui Ressources humaines et Développement des compétences) et du ministre des Finances, à fixer le taux de cotisation de l'AE pour les années 2002 et 2003. Le gouvernement a fait savoir que durant cette période, il consulterait

---

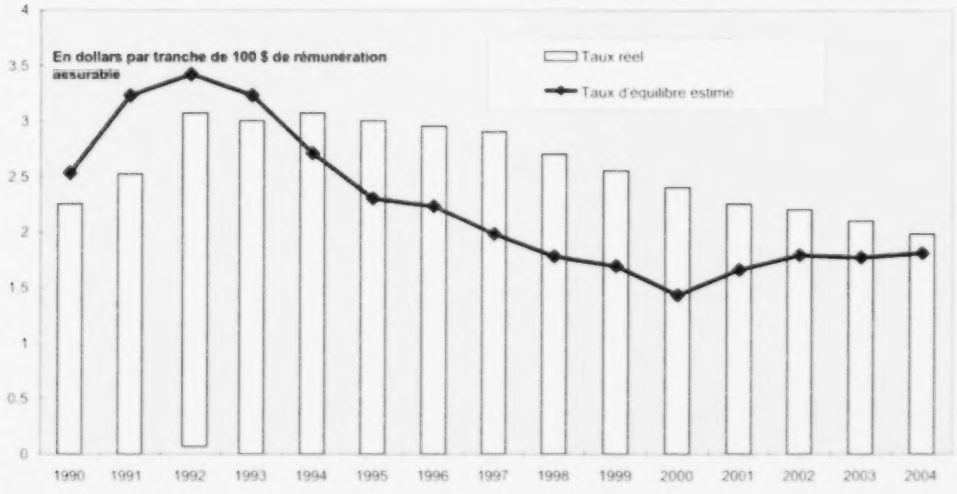
22 SFAE, séance n° 1 (12:10), jeudi 4 novembre 2004.

23 En 1998, 1999, 2000 et 2001, les taux recommandés par l'actuaire en chef étaient de 2,40 $, 2,30 $, 2,25 $ et 2,10 $ respectivement par tranche de 100 $ de rémunération assurable, alors que les taux réels étaient de 2,70 $, 2,55 $, 2,40 $ et 2,25 $ respectivement.

les Canadiens et présenterait un nouveau mécanisme de fixation des taux d'ici la fin de 2003.

Comme le gouvernement n'a tenu aucune consultation publique avant le dépôt du budget, en février 2003, il a réitéré son intention de sonder l'opinion des Canadiens sur la création d'un nouveau mécanisme de fixation des taux et a prolongé son autorité à cet égard jusqu'en 2004. Il a également annoncé, dans le budget, que les parties intéressées pouvaient faire connaître leur point de vue à ce sujet jusqu'au 30 juin 2003. Le nouveau mécanisme devrait respecter cinq principes : 1) l'établissement des taux de cotisation devrait être transparent; 2) les taux de cotisation devraient être établis à partir de conseils d'experts indépendants; 3) les recettes prévues au titre des cotisations devraient correspondre aux coûts prévus du programme; 4) l'établissement des taux de cotisation devrait atténuer l'effet sur le cycle conjoncturel (ou cycle économique); et 5) les taux de cotisation devraient être relativement stables au fil du temps[24]. On supposait par ailleurs que le nouveau mécanisme serait en place pour 2005. Toutefois, au cas où il ne le serait pas, le gouvernement a prolongé d'une autre année son pouvoir de fixation des taux dans le cadre du budget de mars 2004. Il fixerait ainsi un taux en respectant les principes qui sous-tendent le nouveau mécanisme.

Tableau 2 – Taux réel et taux d'équilibre estimé de cotisation des employés depuis 1990



En 1991, le taux de cotisation était de 2,25 $ pour la première moitié de l'année et de 2,80 $ pour la seconde. Le taux indiqué dans le tableau ci-dessus est une moyenne de ces taux de cotisation.

Source : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 1998*, Annexe III; Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 2005*; et le Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

[24] Ministère des Finances, *Le plan budgétaire de 2003*, 18 février 2003, p. 207.

Depuis qu'il a repris à la Commission de l'assurance-emploi la responsabilité de fixer les taux de cotisation de l'AE, le gouvernement continue de fixer des taux supérieurs à ce qu'il faut pour couvrir les coûts du régime (voir Tableau 2)[25]. Le Comité reconnaît que le gouvernement a réduit ces taux chaque année depuis la mise en œuvre de la *Loi sur l'assurance-emploi*; toutefois, leur diminution, surtout après 1998, n'est rien si on la compare à la croissance du solde cumulatif du Compte d'AE. Par exemple, le taux d'équilibre moyen (paiements d'intérêt y compris) pour la période 1998-2004 était d'environ 1,70 $ par tranche de 100 $ de rémunération assurable, soit près de 0,61 $ de moins que le taux moyen réel pour la même période.

Le Comité admet qu'une partie de l'écart entre le taux réel et le taux d'équilibre estimé est attribuable au fait que ce dernier comprend les paiements d'intérêt. Le gouvernement n'inclut pas les paiements d'intérêt lorsqu'il fixe les taux de cotisation, ce qui est plutôt étrange, étant donné qu'il paie des intérêts, quoique théoriques, sur le solde cumulatif du Compte d'AE. Or, n'oublions pas que le gouvernement a déjà bel et bien prélevé, dès que le Compte affichait un déficit, des frais d'intérêt qui n'avaient, eux, rien de théoriques.

> [...] d'un point de vue de gestion financière, le crédit d'intérêt ne représente qu'une transaction théorique. C'est une opération comptable qui n'a pas de répercussions sur la situation financière du gouvernement. Ce qui se répercute sur cette situation, ce sont les cotisations versées par les employeurs et les employés, les prestations versées et les frais d'administration. Il est clair que, dans le nouveau mécanisme d'établissement des taux de cotisation, l'intention est de prendre en considération ces éléments, qui ont des répercussions directes sur la situation financière du gouvernement dans une année donnée. **(Louis Lévesque, ministère des Finances)**[26]

I. Prévoir l'avenir : une nouvelle façon de fixer les taux de cotisation de l'AE

La plupart des témoins s'entendent pour fixer les taux de cotisation en fonction des coûts prévus du régime sur une période donnée, disons entre cinq et sept ans. D'autres croient qu'il conviendrait plutôt de suivre le cycle économique. Dans un cas comme dans l'autre, tous les témoins estiment que la période choisie, quelle qu'elle soit, devrait être prescrite par la loi.

---

[25] Selon *Les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 2004*, de l'actuaire en chef, les taux d'équilibre estimés (paiements d'intérêt y compris) pour 2002, 2003 et 2004 étaient de 1,79 $, 1,77 $ et 1,81 $ respectivement par tranche de 100 $ de rémunération assurable, alors que les taux réels étaient de 2,20 $, 2,10 $ et 1,98 $ respectivement.

[26] SFAE, séance n° 1 (11:40), jeudi 4 novembre 2004.

En général, les témoins sont en faveur d'un mécanisme de fixation des taux tourné vers l'avenir et, dans la plupart des cas, d'un modèle qui comprendrait une réserve de stabilisation des taux pouvant compenser le manque à gagner si le taux établi ne produisait pas suffisamment de recettes pour couvrir les coûts du régime. Malheureusement, cette caractéristique ne faisait pas partie des cinq principes devant régir les consultations relatives au nouveau mécanisme, bien que la plupart des participants aient abordé la question de toute façon.

i. Établir une vraie réserve de stabilisation des taux de cotisation

Comme nous l'avons déjà recommandé dans le présent rapport, nous croyons que le gouvernement devrait prendre les mesures législatives qui s'imposent pour créer un Compte du fonds d'assurance-emploi. Nous recommandons aussi que la nouvelle Commission de l'assurance-emploi établisse et gère une réserve de stabilisation des taux de cotisation dans le cadre de ce Compte, réserve qu'on estimerait aux cinq ans pour s'assurer qu'elle couvre les dépenses prévues du régime lorsqu'on cherche à stabiliser les taux. Par ailleurs, il conviendrait de réajuster la réserve en cas de changements significatifs au régime d'AE, surtout si ces changements ont des répercussions directes sur la sensibilité cyclique du régime.

Certains témoins sont d'avis que la réserve de stabilisation devrait s'établir entre 10 et 15 milliards de dollars, soit le montant que l'actuaire en chef jugeait suffisant pour couvrir les coûts du régime et maintenir la stabilité relative des cotisations au cours du cycle économique. La plupart des membres du Comité pensent toutefois qu'il serait bon d'actualiser ce montant, qui date maintenant de quelques années.

Recommandation 4

Le Comité recommande la création d'une réserve de stabilisation des taux de cotisation et son maintien dans le cadre du Compte du fonds d'assurance-emploi proposé. Le montant de cette réserve serait estimé par l'actuaire en chef de la Commission de l'assurance-emploi proposée, puis estimé à nouveau tous les cinq ans. La réserve devrait être gérée de façon prudente, produire suffisamment de recettes pour maintenir la stabilité des taux de cotisation sur une période de cinq ans et ne jamais excéder de plus de 10 p. 100 les prévisions les plus récentes sur les besoins s'y rattachant.

ii. Rôle de l'actuaire en chef

Nombre de témoins ont laissé entendre, implicitement ou non, que l'actuaire en chef devrait jouer un rôle de premier plan dans le nouveau mécanisme de fixation des taux. Par exemple, c'est à lui qu'il incomberait d'estimer le montant de la réserve de stabilisation ainsi que le taux de cotisation qui, selon cette réserve, couvrirait les coûts du régime et maintiendrait la stabilité des cotisations pendant la période d'estimation.

> Nous avons entendu dire qu'on songe à éliminer le poste d'actuaire. Ce serait scandaleux. Ce poste est nécessaire. Sans cette personne indépendante, vous vous retrouverez aux prises avec les problèmes des commissions des accidents de travail, dont certaines ne font même pas correctement leurs études sur les coûts et les réclamations, et toutes sortes de méfaits peuvent se produire. **(Garth Whyte, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante)**[27]

De façon générale, les témoins semblent également d'accord pour que les taux de cotisation soient fixés sur l'avis de spécialistes indépendants. Nous croyons que l'actuaire en chef devrait choisir ces spécialistes et solliciter leurs conseils dans l'exécution du mandat de fixation des taux de la future Commission de l'assurance-emploi.

En outre, les membres du Comité, à l'instar de nos témoins, sont en faveur d'un mécanisme qui soit transparent. C'est pourquoi nous pensons que l'actuaire en chef devrait publier, au plus tard trois mois avant l'année à venir pour laquelle il doit fixer un taux, un rapport justifiant son choix. Nous savons que ce taux doit être approuvé par le gouverneur en conseil, mais nous hésitons à accorder trop de latitude au gouvernement pour réviser un taux qui serait recommandé par l'actuaire en chef et, de ce fait, par la Commission.

Nombre des témoins ayant comparu devant le Sous-comité souhaitent que les taux de cotisation futurs augmentent ou diminuent pour produire des résultats supérieurs à ceux que l'on attend du mécanisme de fixation des taux lui-même. Par exemple, la plupart des témoins représentant les employés ont recommandé qu'on maintienne ou même qu'on augmente le taux actuel de cotisation en vue de faciliter, avec la réduction du solde cumulatif du Compte d'AE, le financement de plusieurs améliorations au régime. D'un autre côté, les témoins représentant les employeurs préconisent plutôt la réduction continue des cotisations de l'AE — par le biais d'une réduction du solde cumulatif du Compte d'AE —, la restructuration du partage des cotisations patronales-salariales ainsi que de plus fortes

---

[27] SFAE, séance n° 3 (16:35), mercredi 17 novembre 2004.

restitutions des cotisations. Ils proposent également l'imposition de taux particuliers, ce qui se traduirait par un taux accru pour les entreprises qui engendrent des dépenses supérieures à la moyenne par rapport à celles dont la stabilité d'emploi est relativement plus ferme.

> Si on veut améliorer le régime d'assurance-emploi comme nous le souhaitons, il faut absolument que le taux de cotisation soit d'environ 2,20 $ pour chaque tranche de 100 $. **(René Roy, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec)**[28]

> Comme les employeurs et les employés ont déjà versé des cotisations excédentaires de plus de 47 milliards de dollars au gouvernement dans le seul but de maintenir des taux stables, la FCEI recommande que le gouvernement continue d'abaisser les taux après 2004 et qu'il prenne en charge les manques à gagner futurs et imprévus qui pourraient apparaître dans le régime de l'assurance-emploi en raison des variations du cycle économique. **(Garth Whyte, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante)**[29]

La plupart des membres du Comité sont d'avis que le taux de cotisation devrait être fixé annuellement de façon à garantir la solvabilité de la réserve de stabilisation des taux, couvrir les dépenses du régime et maintenir la stabilité relative des cotisations sur les cinq prochaines années. Il faudra nécessairement tenir compte des coûts relatifs à l'amélioration du régime ou à d'autres modifications concernant son financement lorsqu'on déterminera l'ampleur de la réserve de stabilisation et du taux d'équilibre couvrant la période de référence.

Recommandation 5

Le Comité recommande qu'à partir de 2005,

i) l'actuaire en chef de la Commission de l'assurance-emploi proposée sollicite les conseils de spécialistes indépendants pour estimer annuellement un taux d'équilibre qui garantirait la solvabilité du régime ainsi que la stabilité du taux de cotisation sur les cinq années à venir;

ii) l'actuaire en chef sollicite les conseils de spécialistes indépendants pour estimer, tous les cinq ans, l'ampleur de la réserve de stabilisation des taux de cotisation en vue de garantir la solvabilité du régime ainsi que la stabilité du taux de cotisation sur les cinq années à venir;

---

28 SFAE, séance n° 2 (19:30), lundi 15 novembre 2004.

29 SFAE, séance n° 3 (15:45), mercredi 17 novembre 2004.

iii) la Commission de l'assurance-emploi proposée recommande un taux d'équilibre et publie un rapport justifiant son choix au plus tard le 30 septembre de l'année précédant l'année à laquelle le taux recommandé s'applique.

Recommandation 6

Advenant que le taux de cotisation recommandé par la Commission de l'assurance-emploi proposée soit, pour une raison extraordinaire, différent de celui que le gouverneur en conseil souhaite approuver, le Comité recommande que le gouvernement, pour fixer un taux de cotisation différent, modifie la *Loi sur l'assurance-emploi* en instaurant un taux réglementaire pour une période maximale d'un an. Ce changement législatif proposé doit faire l'objet d'un vote à la Chambre des communes.

AUTRES QUESTIONS FINANCIÈRES

I. Exemption de base annuelle sur la rémunération assurable

En vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, les personnes qui ont gagné moins de 2 000 $ dans l'année peuvent se faire rembourser leurs cotisations. Les employeurs n'ont pas droit à ce remboursement, situation considérée naturellement comme injuste par les groupes qui ont comparu devant le Sous-comité pour représenter le patronat, et en particulier les petites entreprises.

Outre qu'elle traite injustement les employeurs, la disposition sur le remboursement des cotisations présente aussi des lacunes en ce qui concerne les travailleurs. Bien qu'elle ait pour objet de rembourser les cotisations des travailleurs dont la rémunération est insuffisante, elle faillit de toute évidence à la tâche parce que le seuil de revenu fixé est trop bas et qu'il n'est pas indexé à l'augmentation des salaires. Le seuil actuel de 2 000 $ n'est pas assez élevé pour que les personnes qui reçoivent une faible rémunération annuelle et qui ne répondent pas aux conditions minimales d'admissibilité à l'AE aient droit à un remboursement de leurs cotisations. Par exemple, si on combine le salaire minimum le plus bas (5,90 $ l'heure) et la condition minimale d'admissibilité la plus basse (420 heures d'emploi assurable), on s'aperçoit que les personnes qui ont une rémunération annuelle de 2 000 $ à 2 478 $ n'ont droit ni à l'AE ni à un remboursement de cotisations. Pis encore, l'écart entre le seuil actuel donnant droit au remboursement des cotisations et d'autres combinaisons du salaire minimum et des conditions minimales d'admissibilité se creuse à mesure que le salaire minimum s'accroît et/ou que le taux de chômage baisse dans les régions économiques de l'AE.

Comme le gouvernement ne semble pas disposé à augmenter le seuil de revenu donnant droit au remboursement ni à concevoir un moyen de rendre les employeurs admissibles au remboursement, il a été question, pendant les audiences du Sous-comité, de l'établissement d'une exemption de base sur la rémunération assurable, qui serait analogue à celle du Régime de pensions du Canada. Cette question a été soulevée à d'autres occasions et a même été traitée dans un rapport produit par le Comité en mai 2001 et intitulé *Au-delà du projet de loi C-2 : Examen d'autres propositions de réforme de l'assurance-emploi.*

> L'application d'une exemption de base annuelle au programme d'assurance-emploi permettrait d'alléger le fardeau des charges sociales de tous les Canadiens et de toutes les entreprises, et profiterait surtout à ceux qui sont les plus pénalisés par des charges sociales élevées, en l'occurrence les travailleurs occupant des emplois peu rémunérés ou se situant au bas de l'échelle, ainsi que les entreprises nécessitant beaucoup

de main-d'œuvre. **(Joyce Reynolds, Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires)**[30]

Le Comité est d'avis qu'il faut s'attaquer à la mesure actuelle de remboursement des cotisations, qui est restreinte et privilégie une seule partie, et que l'adoption d'une exemption de base annuelle sur la rémunération assurable est attrayante sous au moins deux aspects. D'abord, elle atténue le caractère régressif des cotisations d'AE. Ensuite, son application est simple sur le plan administratif.

L'exemption de base annuelle laisse cependant à désirer sous d'autres aspects. Par exemple, les tenants de cette idée supposent que le montant de la rémunération soumis à l'exemption serait assurable aux fins de l'admissibilité, mais ne le serait pas aux fins de la perception des cotisations, ce qui reviendrait, semble-t-il, à une protection gratuite du régime d'AE. De plus, si la rémunération égale ou inférieure à l'exemption de base annuelle est seulement assurable dans les cas où la rémunération totale dépasse le montant de l'exemption (le même traitement que pour les gains ouvrant droit à pension aux fins du Régime de pensions du Canada), certains travailleurs, comme ceux qui occupent plus d'un emploi, pourraient trouver la situation injuste. En l'occurrence, un travailleur qui gagne moins que le montant de l'exemption dans chacun de ses emplois pourrait se retrouver sans rémunération assurable même si le total de sa rémunération dépasse de loin l'exemption. Une autre question, mais qui ne pose pas plus de difficultés que dans le Régime de pensions du Canada, est le fait qu'une exemption de base annuelle sur la rémunération assurable pourrait encourager certains employeurs à créer des emplois dont le nombre d'heures est limité et qui prennent fin tout juste avant que le seuil ne soit atteint.

Le Comité souscrit de façon générale à cette proposition, à supposer que la plupart des irrégularités administratives associées à une exemption de base annuelle sur la rémunération assurable soient corrigées en faveur des travailleurs.

Recommandation 7

Le Comité recommande que le gouvernement instaure une exemption de base annuelle sur la rémunération assurable de 3 000 $ qui remplacerait le remboursement des cotisations pour les cotisants qui ont une faible rémunération. Le montant de l'exemption ferait l'objet d'une indexation à la hausse d'après l'augmentation de la rémunération hebdomadaire moyenne au Canada. Il faudrait revoir cette nouvelle mesure deux ans après son entrée en vigueur pour évaluer ses répercussions sur les heures de travail.

---

[30] *Ibid.* (15:35).

II. Remboursement aux employeurs des cotisations versées en trop

Comme dans le cas du remboursement dont il a été question ci-dessus, les travailleurs ont droit à un remboursement de cotisations s'ils ont versé plus que le maximum au cours d'une année donnée, mais les employeurs n'ont pas droit au même traitement. Le maximum que peut verser un travailleur équivaut au produit du taux de cotisation et du maximum de la rémunération assurable divisé par 100 (le maximum en 2004 étant de 772,20 $). Le montant des cotisations qui dépasse le maximum prévu est remboursé au travailleur. Les employeurs, qui paient 1,4 fois le taux de cotisation des travailleurs, ont droit à un remboursement des cotisations excédentaires dans le seul cas où le montant déboursé au cours d'une année donnée dépasse le montant qu'ils sont tenus de débourser sur la base de la rémunération versée à chaque employé. Par conséquent, même si un employé a payé, par exemple, le montant maximal dans un emploi qu'il occupait chez un autre employeur au cours d'une année donnée, l'employeur actuel doit cotiser d'après la rémunération actuelle, et non antérieure, pour l'année en question. Autrement dit, un employeur cotise à l'AE pour un employé comme s'il était le premier employeur à verser des cotisations au nom de cet employé.

Ce traitement singulier et injuste découle de la volonté de protéger les renseignements personnels, préoccupation que nous ne prenons évidemment pas à la légère. Néanmoins, les membres du Comité sont perplexes devant l'incapacité du gouvernement de trouver une solution administrative au moins partielle à ce problème étant donné sa capacité d'établir un programme aussi complexe sur le plan administratif que le régime d'AE.

> Nous souhaitons également que soit instauré un mécanisme permettant de reverser aux employeurs les cotisations payées en trop à l'assurance-emploi, particulièrement pour les sociétés affiliées qui sont traitées comme des contribuables pour les fins de l'impôt sur le revenu, mais qui, au chapitre de l'assurance-emploi, sont traitées comme des employeurs distincts. **(Michael Atkinson, Association canadienne de la construction)**[31]

> Bien qu'il soit difficile de quantifier le niveau exact des versements excédentaires des employeurs, le montant atteint probablement plusieurs centaines de millions de dollars. Cependant, à l'heure actuelle, il n'y a aucun mécanisme permettant de rembourser le trop-payé des employeurs. Étant donné que les cotisations à l'assurance-emploi constituent un obstacle à la création d'emplois, le gouvernement fédéral doit mettre en place immédiatement un système lui permettant de rembourser le trop-payé des employeurs. **(Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada)**[32]

---

[31] *Ibid.* (15:25).

[32] *Ibid.* (15:45).

Nous estimons qu'il est possible de trouver un moyen plus satisfaisant que la mesure actuelle pour accorder aux employeurs, qui paient 1,4 fois le taux de cotisation de leurs employés, un traitement plus équitable en ce qui concerne le remboursement des cotisations excédentaires. La solution, qui pourrait s'appuyer par exemple sur le principe du premier payeur, continuerait sans doute d'être injuste pour certains employeurs, mais les autres seraient traités beaucoup plus équitablement que maintenant. Les cotisations versées en trop n'ont pas besoin d'être remboursées au nom d'employés en particulier; un paiement forfaitaire est une option qui mérite d'être envisagée. Une possibilité, pour les entreprises qui ont eu un seul employé à leur service au cours d'une année donnée, pourrait être de demander la permission de l'employé avant que le remboursement puisse se faire. Enfin, et surtout peut-être, il ne faut pas que la solution au problème soit complexe sur le plan administratif ou qu'elle coûte cher à appliquer. Ce ne sont là que quelques suggestions pouvant être prises en compte dans le règlement de cette importante question.

Recommandation 8

Le Comité recommande qu'en 2005 le gouvernement conçoive et mette en oeuvre un moyen de rembourser aux employeurs les cotisations d'assurance-emploi correspondant aux cotisations d'assurance-emploi versées en trop par les employés.

III. Partage des coûts de l'AE entre les travailleurs et les employeurs

La plupart des groupes qui ont comparu devant le Sous-comité au nom du patronat ont fait valoir que le partage des coûts de l'AE entre les employeurs et les travailleurs devrait être plus équitable. Ce point de vue a été formé dans le contexte actuel du mode de répartition des coûts et/ou du système de fixation de taux particuliers. Les groupes représentant le patronat soutenaient en général que les employeurs ne devraient pas être tenus de verser une cotisation plus élevée, voire même de payer des cotisations, pour les avantages sociaux, ce qui signifiait souvent les avantages non liés au chômage involontaire. Certains groupes représentant les travailleurs ont recommandé que les recettes générales servent à accroître les prestations dans certaines régions et à supporter les coûts additionnels du régime attribuables au taux de chômage élevé.

Depuis plus de 30 ans, les employeurs paient 1,4 fois le taux de cotisation des travailleurs. On a justifié ce chiffre par le fait que les employeurs étaient les principaux responsables des décisions de licenciement et, par conséquent, des dépenses engagées au titre des prestations d'AE. Ce raisonnement est maintenant beaucoup moins solide que par le passé étant donné que la part relative des coûts du régime non liés aux décisions de licenciement a considérablement augmenté. Quand cette formule de partage des coûts a été implantée en 1972-1973, les prestations régulières (versées à la suite d'une perte d'emploi involontaire)

constituaient en gros 88 p. 100 des coûts du régime (à l'exclusion des paiements d'intérêts au Trésor). En 2003-2004, la proportion était descendue à 55 p. 100 environ. Non seulement la part des coûts représentée par les prestations régulières a chuté pendant cette période, mais on a assisté également à un déclin graduel de la contribution du Trésor au régime d'AE. En 1973-1974, environ la moitié des recettes de l'assurance-chômage provenaient du Trésor. Cette contribution a diminué progressivement, si bien qu'en 1990 le régime n'était plus financé que par les cotisations des travailleurs et des employeurs.

> [...] les employeurs paient 1,4 fois les cotisations des employés, soit environ 58 p. 100 des cotisations totales. On a fixé le multiple de 1,4 par défaut pour tous les employeurs jusqu'à ce qu'un système de fixation de taux particulier soit institué. Bien que la disposition habilitante ait été éliminée, le multiple de 1,4 a été conservé. On justifie cette mesure en disant que comme les employeurs prennent essentiellement toutes les décisions concernant les mises à pied, ils devraient assumer une plus grande part des coûts du programme. Ces dernières années, cependant, des prestations d'assurance-emploi n'ayant aucun rapport avec les mises à pied — par exemple, le congé parental, pour ne nommer que ce programme important — ont contribué à la hausse des coûts du programme. L'imposition de coûts plus élevés aux employeurs est difficile à justifier. La Chambre de commerce recommande que le gouvernement fédéral diminue le multiple de l'employeur afin de rétablir la parité des taux de cotisation entre employeurs et employés. **(Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada)**[33]

> À l'heure actuelle, les employeurs paient 60 p. 100 et les employés paient 40 p. 100. Nous sommes d'avis que si vous conservez tous les programmes sociaux à l'intérieur du programme d'assurance-emploi, peu importe le pourcentage, le gouvernement devrait payer. La structure de la commission tiendrait donc compte des contributions des employeurs, des employés et du gouvernement. **(Joyce Reynolds, Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires)**[34]

Comme la proportion des dépenses liées aux décisions de licenciement prises par les employeurs a considérablement baissé, certains membres du Comité estiment qu'il est temps de rééquilibrer le mode de partage des coûts du régime d'AE. D'autres sont en faveur du maintien de la formule de partage actuelle.

Recommandation 9

Le Comité recommande que le mode actuel de partage des coûts entre les employeurs et les travailleurs soit maintenu.

---

[33] *Ibid.* (15:40).

[34] *Ibid.* (16:35).

AUTRES AMÉLIORATIONS DU RÉGIME

Il ressort de nos réunions que les cotisants, du moins ceux qui ont témoigné devant le Sous-comité, aimeraient qu'on apporte d'importantes modifications à la *Loi sur l'assurance-emploi*. En ce qui concerne les futures réformes de l'AE, le Sous-comité a constaté la dichotomie habituelle entre les vues des employeurs et celles des employés. Les témoins représentant les travailleurs estiment que le régime d'AE a été grandement amoindri en termes d'accessibilité aux prestations et de niveau de soutien. Certains membres du Comité et bon nombre des témoins du Sous-comité considèrent l'amoindrissement de l'AE comme une des causes principales de l'excédent cumulé du Compte d'AE. Ceux qui sont de cet avis soutiennent qu'il est temps de rétablir la situation et préconisent d'augmenter sensiblement l'accessibilité de l'AE ainsi que le niveau et la durée des prestations.

> [...] depuis des années le gouvernement contribue à faire en sorte que l'ensemble des Canadiens qui sont en chômage n'aient plus accès à la caisse d'assurance-emploi. Vous nous demandez aujourd'hui ce qu'il serait pertinent de faire avec l'argent que vous avez accumulé aux dépens des travailleurs. La réponse est très simple: il faut le redonner aux travailleurs et s'assurer que le régime sera en mesure de répondre aux besoins et aux attentes des gens qui perdent leur emploi. **(Pierre Séguin, Centrale des syndicats du Québec)**[35]

Les témoins représentant les employeurs, en revanche, déplorent certains des changements apportés à l'AE depuis 1996, notamment la suppression de la règle de l'intensité et la croissance rapide des prestations sociales. La plupart de ces groupes prônent un retour à l'objectif originel du régime appuyé sur des principes d'assurance renforcés.

> La Chambre de commerce croit que le gouvernement fédéral doit mettre en place des politiques qui découragent le recours fréquent à l'assurance-emploi. À cet égard, le rétablissement de la règle de l'intensité, l'augmentation du nombre d'heures requises pour être admissible à l'assurance-emploi et la diminution de la période de prestations dans les régions frappées par un taux de chômage élevé accroîtraient la souplesse de la main-d'œuvre et la productivité, en plus d'accélérer les ajustements industriels régionaux. **(Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada)**[36]

---

[35] SFAE, séance n° 2 (19:45), lundi 15 novembre 2004.

[36] SFAE, séance n° 3 (15:40), mercredi 17 novembre 2004.

I. Conditions minimales d'admissibilité

En adoptant la période d'admissibilité calculée en heures et en étendant la protection à la première heure de travail, la réforme de 1996 a éliminé le concept de la semaine d'emploi assurable. Quand la période d'admissibilité était calculée en semaines, la semaine était considérée comme assurable si elle comptait au moins 15 heures d'emploi assurable ou rapportait au moins 20 p. 100 du maximum de la rémunération hebdomadaire assurable. Ce changement est d'une importance indubitable puisque la période d'admissibilité calculée en heures est fonction d'une semaine de 35 heures et non de 15 heures. Beaucoup des témoins du Sous-comité ont souligné que cette réforme a rendu l'accès aux prestations plus difficile pour les travailleurs à horaire abrégé ou à temps partiel, notamment ceux des régions à chômage élevé où les possibilities de travail sont limitées.

Chose plus importante, les membres du Sous-comité ont entendu déclarer que la période d'admissibilité calculée en heures était particulièrement problématique pour les travailleurs et notamment les travailleurs à temps partiel qui deviennent ou redeviennent membres de la population active. Dans leur cas, la période d'admissibilité est de 910 heures d'emploi assurable sans égard à la situation du marché du travail dans la région économique de l'AE où ils habitent. En outre, ce seuil horaire est de 200 p. 100 supérieur à l'équivalent horaire de la période d'admissibilité calculée en semaines sous les anciennes conditions minimales d'assurabilité.

> Ce nouveau règlement spécifiait qu'un prestataire qui n'était pas un nouvel arrivant sur le marché du travail aurait besoin d'entre 420 et 700 heures pour être admissible à l'assurance-emploi. Pourtant, dans le cas d'un prestataire nouvel arrivant, ce dernier aurait besoin de 910 heures d'emploi assurables pour être admissible au régime. D'après nos etudes, ce critère de 910 heures a des conséquences négatives, surtout auprès des femmes et des jeunes. De plus, celui-ci constitue une dissuasion majeure pour les personnes qui songent à travailler dans les secteurs de l'agriculture, de la forêt et dans plusieurs autres secteurs d'activité dont la nature de l'emploi est saisonnière. Il est quasiment impossible pour ces personnes d'accumuler 910 heures assurables dans ces secteurs. **(Normand Carrier, Comité d'étude sur le travail saisonnier)**[37]

> Le chiffre de 360 est obtenu en multipliant 12 semaines de travail par 30 heures. Une des mesures prises lors du passage de l'assurance-chômage à l'assurance-emploi a été d'éliminer le minimum de 15 heures par semaine. En vertu de l'ancienne formule fondée sur les semaines, il fallait un minimum de 15 heures de travail au cours d'une semaine pour que celle-ci soit prise en compte, ce qui fait que le maximum requis pour quiconque avant 1996 s'établissait à 300 heures — et il était, bien sûr, beaucoup moindre en raison de la formule variable.

---

[37] SFAE, séance n° 4 (15:50), mercredi 24 novembre 2004.

> Il est important de noter qu'en passant de 15 à 35 heures, soit plus du double, on a pénalisé les femmes qui travaillent généralement beaucoup moins que 35 heures en moyenne par semaine — c'est la moyenne pour l'ensemble des travailleurs canadiens [...] **(Kevin Hayes, Congrès du travail du Canada)**[38]

> Les gens, depuis plusieurs années, sortent dans la rue et exigent pour l'assurance-emploi qu'on revienne à un régime qui indemnise les gens qui sont en perte d'emploi. Nous avons fixé nos barèmes à 350 heures pour l'admissibilité. **(Sébastien Duclos, Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi, réseau québécois)**[39]

L'objectif de politique de ce resserrement marqué des conditions d'admissibilité de ceux qui deviennent ou redeviennent membres de la population active était prétendument de réduire la dépendance à l'égard de l'AE, mais le gouvernement en a miné quelque peu l'intégrité en 2001 lorsqu'il a fait passer la période d'admissibilité aux prestations spéciales (y compris pour ceux qui deviennent ou redeviennent membres de la population active) de 700 à 600 heures d'emploi assurable. Il a pris cette mesure en grande partie parce que l'emploi à temps partiel est beaucoup plus répandu chez les femmes que chez les hommes et que les femmes tendent à entrer et sortir du marché du travail plus souvent que les hommes. On voit mal pourquoi ce raisonnement ne serait valable que pour les prestations spéciales alors que, selon nous, il l'est autant pour les prestations régulières.

Les membres du Comité craignent que les conditions d'admissibilité à l'AE ne soient devenues fragmentées et incohérentes. Outre la réduction de la période d'admissibilité aux prestations spéciales, le fait d'avoir touché ces prestations contribue pour beaucoup à déterminer si un assuré devient ou redevient membre de la population active aux fins de l'admissibilité ultérieure aux prestations régulières. Il en est ainsi parce que les paragraphes 7(4) et 7(4.1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*[40] permettent la prise en compte de ces prestations au moment de déterminer si une personne assurée devient ou redevient membre de la population active. Cela est évidemment très important puisque celui qui n'est pas défini comme une personne qui devient ou redevient membre de la population active doit cumuler de 420 à 700 heures d'emploi assurable (suivant le taux de chômage régional) pour avoir droit aux prestations régulières alors que celui qui est

---

38 SFAE, séance n° 2 (20:45), lundi 15 novembre 2004

39 SFAE, séance n° 4 (15:40), mercredi 24 novembre 2004.

40 Le paragraphe 7(4) définit la personne qui devient ou redevient membre de la population active comme celle qui, au cours de la période d'admissibilité, a cumulé moins de 490 heures d'emploi assurable au cours desquelles des prestations lui ont été payées (chaque semaine de prestations se composant de 35 heures), moins de 490 heures reliées à un emploi sur le marché du travail, tel qu'il est prévu par règlement, ou moins 490 de l'une ou l'autre de ces heures. En outre, le paragraphe 7(4.1) dispose que l'assuré n'est pas une personne qui devient ou redevient membre de la population active si elle a reçu au moins une semaine de prestations de maternité ou de prestations parentales au cours de la période de 208 semaines qui précède la période de 52 semaines précédant le début de sa période de référence.

défini comme tel doit en cumuler 910, ce qui est sensiblement plus difficile dans bien des régions du pays.

Bon nombre des groupes représentant les travailleurs qui ont témoigné devant le Sous-comité ont déclaré souhaiter qu'on remplace le barème d'admissibilité existant par une période d'admissibilité unique de 360 heures d'emploi assurable sans égard au type de prestations reçues, à la participation au marché du travail ou au taux de chômage. Ils sont cependant favorables implicitement ou explicitement au maintien d'un barème fondé sur les heures de travail et le taux de chômage.

Presque tous les membres du Comité conviennent qu'il faut réformer les conditions d'admissibilité. Et, selon la plupart d'entre eux, il faudrait commencer par modifier la période d'admissibilité de ceux qui deviennent ou redeviennent membres de la population active. Nous ne croyons pas que ceux à qui ont été payées ou étaient payables des prestations d'un certain type devraient être privilégiés lorsqu'il s'agit de déterminer leur admissibilité à d'autres prestations. Par conséquent, la plupart des membres du Comité sont d'avis que le gouvernement devrait réexaminer et supprimer toutes les inégalités dans les conditions d'admissibilité aux prestations d'AE.

Recommandation 10

Le Comité recommande que le gouvernement instaure une période d'admissibilité uniforme de 360 heures, peu importe les taux de chômage régionaux et le type de prestations. Il en résulterait une période d'admissibilité de 12 semaines à raison de 30 heures par semaine.

II. Droit aux prestations

La *Loi sur l'assurance-emploi* a fait passer le droit maximal aux prestations régulières de 50 à 45 semaines. Cette réforme a touché le plus durement les habitants des régions où le taux de chômage est le plus élevé. Après la mise en œuvre de l'AE, le droit maximal aux prestations spéciales est passé de 30 à 50 semaines, soit 5 semaines de plus que pour les prestations régulières. Comme dans le cas de la période d'admissibilité, cette réforme a eu pour effet de privilégier certains demandeurs et d'éloigner le régime d'AE encore plus de son objectif principal, qui est d'offrir une assurance-salaire aux travailleurs qui se retrouvent involontairement au chômage. Tout en étant favorables à ce que les parents puissent se consacrer pendant plusieurs mois aux soins d'un nouveau-né ou d'un enfant adopté, certains estiment que l'AE n'est peut-être pas le meilleur moyen d'atteindre cet objectif.

> Comme l'excédent a été payé par les travailleurs et les employeurs, il devrait servir à élargir l'accessibilité aux prestations, à bonifier les prestations, à atténuer le problème des trous noirs et peut-être n'aurions-nous pas besoin d'accumuler des heures si le régime d'assurance-emploi répondait aux besoins des chômeurs. **(John Gagnon, Fédération des travailleurs et des travailleuses du Nouveau-Brunswick)**[41]

Les groupes représentant les travailleurs ont exprimé l'opinion qu'il fallait réformer le barème d'admissibilité et rétablir le droit maximal aux prestations à 50 semaines comme dans le cas des prestations spéciales. On nous a dit que cette mesure réglerait le problème de longue date qu'on qualifie parfois de « trou noir », problème qui affecte principalement les travailleurs saisonniers qui se trouvent en fin de droits avant le début de la saison suivante. Bien que le gouvernement ait pris des mesures pour régler ce problème, il ressort de certains témoignages reçus par le Sous-comité qu'il faut faire davantage à cet égard. Depuis le 6 juin 2004, les demandeurs qui habitent dans l'une des 24 régions économiques participantes (c'est-à-dire les régions où le taux de chômage a atteint 10 p. 100 ou plus pendant au moins un mois de la période de six mois finissant le 8 mai 2004) reçoivent cinq semaines de prestations de plus (sous réserve d'un maximum de 45 semaines).

> [...] une partie de l'économie du Québec, surtout dans les régions du Nord, est composée d'industries saisonnières. Je tiens à mettre l'accent sur les mots «industries saisonnières», car ce ne sont pas les travailleurs qui sont saisonniers, mais les industries. Avec les taux de prestations et le nombre de semaines actuels, on se retrouve avec des gens qui sont dans ce qu'on appelle le trou noir, c'est-à-dire que pendant une certaine période de temps, ils n'ont accès à aucun revenu, à moins de recevoir de l'aide à l'emploi, qui est le dernier filet, si on veut, au Québec. Cependant, l'admissibilité à cette aide n'est pas grande non plus. On se retrouve donc avec des gens qui, entre autres sur la Côte-Nord, sont à bout de ressources. On nous le dit: la goutte va faire déborder le vase. Nous sommes donc ici pour vous dire qu'il faut que ça change **(Sébastien Duclos, Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi, réseau québécois)**[42]

Recommandation 11

Le Comité recommande que le droit maximal aux prestations régulières soit porté à 50 semaines comme dans le cas des prestations spéciales.

Recommandation 12

Le Comité recommande que, après avoir évalué le projet pilote qui accorde cinq semaines de prestations de plus dans les

---

41 SFAE, séance n° 4 (16:15), mercredi 24 novembre 2004.

42 SFAE, séance n° 4 (15:40), mercredi 24 novembre 2004.

régions à chômage élevé et consulté la Commission de l'assurance-emploi proposée, le gouvernement modifie le droit aux prestations de manière à offrir une incitation supplémentaire à travailler plus longtemps que le nombre d'heures minimal nécessaire pour avoir droit aux prestations.

Recommandation 13

Le Comité recommande que la Commission de l'assurance-emploi proposée consulte les cotisants et fasse rapport au gouvernement sur la possibilité de verser une prestation supplémentaire passé la période maximale de 50 semaines de manière à aider les travailleurs de 50 ans et plus qui sont mis à pied à faire face à une période de chômage. Le montant de la prestation supplémentaire et sa durée devraient dépendre des cotisations cumulées au régime d'AE.

III. Prestations hebdomadaires et moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable

La *Loi sur l'assurance-emploi* a réduit le maximum de la rémunération annuelle assurable et l'a fixée à 39 000 $ jusqu'en 2000. En 2001, la *Loi* a été modifiée et une nouvelle méthode d'indexation du maximum de la rémunération annuelle assurable a été créée. Selon l'article 4 de la *Loi*, le maximum de la rémunération annuelle assurable restera à 39 000 $ tant que la valeur de la moyenne annualisée de la rémunération hebdomadaire, déterminée par une formule établie dans la *Loi*, n'excédera pas ce seuil[43]. Pour l'année 2004, la valeur de la moyenne annualisée de la rémunération hebdomadaire, telle que déterminée par la formule, était de 36 200 $ (696 $ par semaine); cette somme est bien inférieure au maximum actuel et indique à quel point le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable dépassait la rémunération hebdomadaire moyenne avant la réforme de l'AE. Bien que certains témoins aient laissé entendre qu'il fallait hausser le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable, d'autres et notamment les représentants des employés n'étaient pas de cet avis.

---

[43] La formule est 52 x A x B où A = la moyenne sur 12 mois (se terminant le 30 juin de l'année précédente) de la moyenne mensuelle de la rémunération hebdomadaire et où B = le ratio de A sur la moyenne sur 12 mois (se terminant 12 mois avant le 30 juin de l'année précédente) de la moyenne mensuelle de la rémunération hebdomadaire. Si la somme produite par ce calcul dépasse 39 000 $, le maximum de la rémunération annuelle assurable (MRAA) pour l'année en question serait cette somme arrondie à la baisse au plus proche multiple de 100 $. La MRAA des années subséquentes serait égale à la MRAA de l'année précédente, avant d'avoir été arrondie au plus proche multiple de 100 $, multipliée par B. Si cette somme n'est pas un multiple de 100 $, elle doit aussi être arrondie à la baisse au plus proche multiple de 100 $. La rémunération hebdomadaire moyenne à laquelle ce calcul fait référence est l'indice de l'ensemble des activités économiques du pays, calculé et publié chaque mois par Statistique Canada.

> Une augmentation du montant de la rémunération assurable maximale nous semblerait prématurée. D'une part, elle viendrait gonfler davantage le surplus de 2005, ce que nous ne désirons pas. D'autre part, il s'agirait d'une bonification au régime, dont le mérite, à notre avis, devrait être évalué dans le contexte d'une analyse globale de l'ensemble des paramètres du régime. **(Pierre Séguin, Centrale des syndicats du Québec)**[44]

Certains ont proposé de majorer les prestations hebdomadaires d'AE en faisant passer le taux de la prestation de 55 à 60 p. 100 de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable.

Une autre proposition visant à hausser les prestations hebdomadaires, à laquelle les témoins représentant les travailleurs ont souscrit à l'unanimité, consisterait à éliminer la règle actuelle du dénominateur et à la remplacer par un calcul plus équitable de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable tout en constituant un incitatif au travail.

> [...] si le taux de prestation est modifié ou amélioré, la meilleure façon de le faire est de se baser sur les 12 meilleures semaines de rémunération au cours des 12 derniers mois et de se débarrasser de cet absurde dénominateur, une formule capricieuse et vilaine qui accomplit toutes les mauvaises choses pour les mauvaises personnes au mauvais moment. **(Kevin Hayes, Canadian Labour Congress)**[45]

> Dans le cas des 12 meilleures semaines, des 10 meilleures et des 14 meilleures, peu importe, laissez tomber le dénominateur. Cela pénalise ceux qui acceptent n'importe quel travail qui se présente. **(Robert Blakely, Département des métiers de la construction, FAT-COI, Bureau canadien)**[46]

> En fait, on a un système qui dissuade les gens d'accepter n'importe quel travail. Certaines personnes sont obligées de refuser du travail afin d'avoir un revenu acceptable durant l'hiver. Nous avons plusieurs exemples bien concrets de personnes faisant le même travail, une à côté de l'autre; l'une travaille seulement pendant les 14 semaines de pointe tandis que l'autre entre chaque fois qu'on l'appelle. La deuxième personne aura un revenu d'environ 4000 $ de moins par année — c'est la réalité, ce n'est pas de la fiction — que la personne qui travaille seulement pendant 14 semaines. Ainsi, une personne fait 30 semaines, accepte tout le travail qui lui est offert, est toujours là, est très loyale envers l'entreprise, experte dans son

---

44 SFAE, séance n° 2 (19:25), lundi 15 novembre 2004.

45 *Ibid.* (20:10).

46 SFAE, séance n° 4 (16:55), mercredi 24 novembre 2004.

> domaine, tandis que l'autre n'accepte pas tout le travail qu'on lui offre mais touche un revenu plus élevé. Plus on travaille dans ce genre de situation et ce genre d'industrie, moins on gagne. Des cas bien réels le prouvent. **(Gilles LeBlanc, Comité des changements à l'assurance-emploi — Sud-Est du Nouveau-Brunswick)**[47]

> [...] si le gouvernement acceptait de prendre les 14 ou les 10 meilleures semaines, comme le veut M. Godin, le diviseur disparaîtrait à ce moment-là, parce qu'on diviserait la rémunération totale sur les 10 ou 14 semaines par 10 ou par 14 et cela donnerait une moyenne de salaire ... Le problème que nous vivons présentement c'est que lorsqu'un travailleur saisonnier fait une demande d'assurance-emploi, si au moment où il fait sa demande il arrive que le taux de chômage dans sa région soit bas, on augmente le diviseur. Quelqu'un peut avoir travaillé au cours de sa saison 15 ou 16 semaines et c'est presque le maximum qu'un travailleur saisonnier, en tous cas dans le nord-ouest, va œuvrer dans la forêt, mis à part un emploi bien particulier. Dans le secteur de la forêt on travaille 14 ou 15 semaines au cours de la saison ... Après avoir travaillé 15 semaines, s'il va faire sa demande d'assurance-emploi et que par exemple le diviseur est 18, on prend le total de ses 15 semaines et on le divise par 18, ce qui ne donne pas du tout une moyenne hebdomadaire. Cela donne un montant inférieur à la moyenne. C'est à partir de ce nouveau chiffre que se base l'assurance-emploi pour calculer la prestation. Si vous avez d'autres questions à ce sujet, je peux continuer. **(Normand Carrier, Comité d'étude sur le travail saisonnier)**[48]

> [...] nous ne nous sommes jamais prononcés pour dire que cela devrait être les 10, les 12 ou les 14 meilleures semaines. Ce qui est clair actuellement, c'est que la méthode utilisée pour établir la moyenne de salaire en se basant sur la période de référence, surtout avec la règle du dénominateur telle qu'on l'applique actuellement, a réellement pour but de planter les travailleurs et les travailleuses. **(Marc Bellemare, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec)**[49]

> Je pense que nous sommes tous d'accord pour dire que les meilleures semaines, qu'il y en ait 10 ou 14, conviendraient. Le problème c'est que rien n'a encore été fait. **(Rodrigue Landry)**[50]

Les membres du Comité sont bien conscients que la règle du dénominateur a pour but de renforcer la participation à la vie active. Cependant, presque tous les groupes représentant les employés qui ont comparu devant le Sous-comité voyaient dans le dénominateur une règle injuste et un irritant de taille. Il est jugé inéquitable parce qu'il pénalise les travailleurs qui satisfont à la période d'admissibilité minimale requise, mais qui sont incapables de faire deux semaines additionnelles avec une rémunération hebdomadaire au moins égale à celle de la

---

47 *Ibid.* (15:50).

48 *Ibid.* (16:45).

49 SFAE, séance n° 2 (20:00), lundi 15 novembre 2004.

50 SFAE, séance n° 4 (16:25), mercredi 24 novembre 2004.

période d'admissibilité minimale. De plus, cette règle ne tient pas compte des semaines au cours desquelles une rémunération élevée a été touchée durant la période d'admissibilité, mais avant le début de la période de calcul du taux (c'est-à-dire les 26 dernières semaines de la période d'admissibilité). Enfin, et ce point est très important, cette règle encourage certains travailleurs à limiter leurs heures de travail durant la période de calcul du taux malgré le traitement actuel des « petites semaines »[51].

Bien des membres du Comité se rangent à l'idée de réformer la règle du dénominateur. Certains d'entre nous ont toutefois des opinions partagées quant à la période dont on devrait tenir compte dans le calcul de la rémunération assurable moyenne et au nombre de semaines dont on devrait tenir compte. Certains témoins ont souscrit à une règle des 14 meilleures semaines à l'intérieur de la période d'admissibilité de 52 semaines, mais ce dénominateur uniforme est à la fois arbitraire et potentiellement désavantageux pour les personnes qui peuvent obtenir assez d'heures pour être admissibles mais qui sont incapables d'obtenir deux semaines de travail additionnelles avec une rémunération hebdomadaire au moins égale à celle de la période d'admissibilité minimale. Le choix des « meilleures » semaines dans toute la période d'admissibilité semble offrir la période de référence la plus juste pour déterminer la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable. Quant au nombre de semaines devant servir au calcul de la moyenne à l'intérieur de cette période, l'approche la moins arbitraire semble être l'équivalent en semaines du seuil minimal d'admissibilité en heures.

Recommandation 14

Le Comité recommande que le gouvernement abolisse la méthode actuelle de calcul de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable et adopte à la place une période de calcul du taux qui serait égale à la période d'admissibilité. Seules les semaines ayant la plus forte rémunération dans la nouvelle période de calcul du taux seraient considérées et la moyenne de la rémunération serait calculée sur les 12 meilleures semaines d'emploi assurable.

---

[51] Depuis septembre 2003, les semaines au cours desquelles un travailleur gagne moins de 225 $ n'entrent pas dans le calcul de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable, à condition que le travailleur ait suffisamment de semaines ordinaires pour satisfaire au taux régional de chômage, comme il est prévu à l'alinéa 14(2)b) de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Si ce n'est pas le cas, les petites semaines entrent dans le calcul.

Recommandation 15

Le Comité recommande que le gouvernement porte le taux des prestations de 55 à 60 p. 100 de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable.

Recommandation 16

Le Comité recommande que le gouvernement, après avoir consulté la Commission d'assurance-emploi proposée, lance un projet-pilote à l'ensemble du pays visant à évaluer l'impact d'un taux de prestation variable qui se situerait entre 61 et 65 p. 100 de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable, selon le nombre d'heures assurables travaillées en sus de la période d'admissibilité minimale en heures.

IV. Mettre l'accent sur les compétences en milieu de travail

À mesure que la population active vieillit et que sa croissance ralentit, on s'expose à un risque de pénurie grave de compétences sur le marché du travail. Partout au pays, les petites et moyennes entreprises ont déjà beaucoup de difficulté à recruter les travailleurs dont elles ont besoin pour demeurer concurrentielles et profiter des possibilités de croissance. Selon l'information recueillie par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (*Labour Pains: Results of CFIB Surveys on Labour Availability* — avril 2003), près de 60 p. 100 des petites et moyennes entreprises prévoient avoir de la difficulté à engager des travailleurs dans les trois prochaines années. Ce ne sont pas de bonnes nouvelles parce que ce sont ces entreprises qui assurent en grande partie la croissance des emplois au pays.

> On a aussi fait valoir le fait qu'il y a une pénurie de travailleurs au Canada. Ce n'est pas la situation partout, mais cela indique quand même que l'économie a beaucoup changé au cours des 20 dernières années. Alors, ne devrait-on pas examiner cette dynamique et voir comment on peut améliorer le programme, de façon à mieux répondre aux besoins des gens qui n'ont pas d'emploi au Canada? **(André Piché, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante)**[52]

Le gouvernement fédéral n'est pas sans reconnaître l'importance d'encourager les personnes et les entreprises à investir dans le capital humain, mais il a surtout tendance à mettre l'accent sur l'enseignement supérieur. En effet, on se préoccupe moins d'offrir de la formation en milieu de travail et d'aider les travailleurs en chômage à obtenir les bonnes compétences pour être réengagés. En ce qui concerne ce dernier point, l'aide à l'adaptation au marché du travail est

---

[52] SFAE, séance n° 3 (16 :45) mercredi 17 novembre 2004.

fournie principalement par les prestations d'emploi et mesures de soutien, en vertu de la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Cette aide est acheminée dans le cadre des ententes sur le développement du marché du travail. Seuls les chômeurs touchant des prestations d'AE ou les personnes qui ont reçu des prestations régulières, des prestations de maternité ou des prestations parentales au cours des trois ou cinq dernières années respectivement sont admissibles à cette aide; or, cette clientèle exclut de nombreuses personnes en chômage. Selon l'article 78 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, la somme maximale qui peut être consacrée aux prestations d'emploi et mesures de soutien dans une année donnée ne peut pas dépasser 0,8 p. 100 de toute la rémunération assurable calculée par la CAEC. En 2004-2005, on prévoit affecter à ces prestations 2,2 milliards de dollars, soit 0,6 p. 100 de toute la rémunération assurable calculée. Malgré les nombreuses années où l'on a enregistré un excédent de fin d'année dans le Compte d'AE, les dépenses à l'égard de ces mesures ont été relativement constantes et toujours bien en deça de la limite prévue dans la *Loi*.

Plusieurs témoins ayant comparu devant le Sous-comité ont indiqué qu'il faudrait accroître l'aide fournie dans le cadre de l'AE pour aider à la fois les employeurs et les travailleurs à acquérir les compétences nécessaires dans les milieux de travail d'aujourd'hui. Une autre suggestion a été faite à cet égard, à savoir que l'AE devrait prévoir 40 heures de formation à chaque travailleur par année. Cette formation s'apparenterait à l'aide qui est fournie par l'AE aux apprentis pendant qu'ils sont inscrits à de la formation en classe.

> Nous recommandons également que les prestations d'assurance régulières actuellement offertes à ceux qui suivent de la formation en apprentissage soient élargies de manière à inclure de la formation en milieu de travail pour tous les membres de la population active, tant les employés que les sous-employés. **(Hassan Yussef, Congrès du travail du Canada)**[53]

Il a aussi été suggéré que l'AE serve à éponger les coûts de formation des travailleurs qui remplacent d'autres travailleurs qui touchent des prestations de maternité et des prestations parentales. On a aussi proposé d'élargir le rôle de l'AE qui consiste à faciliter l'adaptation au marché du travail et d'inclure la disposition d'aide à la mobilité.

> J'aborderai la question du congé parental. Un de nos membres employait cinq personnes. En un an, il a perdu quatre d'entre elles, qui ont pris un congé parental. Il a dû former de nouveaux employés. Nous ne nous opposons pas au congé parental, mais personne n'a songé à ses répercussions sur cette entreprise. Nous pensons qu'il aurait fallu prévoir une compensation. Il existe des solutions à cet égard. **(Garth Whyte, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante)** [54]

---

[53] SFAE, séance n° 2 (19:35), lundi, 15 novembre 2004.

[54] SFAE, séance n° 3 (16:00), mercredi 17 novembre 2004.

> Nous estimons qu'il serait judicieux d'offrir des incitatifs aux travailleurs pour qu'ils acceptent des postes dans d'autres régions, comme dans le cadre du programme de mobilité temporaire qui faisait partie du programme d'assurance-emploi il y a quelques années et, en même temps, d'aider les employeurs à supporter les coûts supplémentaires associés au déplacement des gens d'une région à une autre. Il ne s'agit pas seulement de défrayer les coûts de déménagement et ainsi de suite, mais parfois aussi les frais de licence et d'examens en vue de délivrer à ces gens les autorisations nécessaires pour aller exercer leur métier dans une autre région du pays. **(Dennis Ryan, Association canadienne de la construction)**[55]

> Il y a un nombre important de personnes qualifiées dans qui le Canada a investi. Prenez de l'argent de l'AE et déménagez-les là où il y a du travail. C'est dans notre industrie — la construction. **(Robert Blakely, Département des métiers de la construction, FAT-COI, Bureau canadien)**[56]

En dernier lieu, on a dit au Sous-comité que dans certains cas, l'efficacité de l'aide à l'adaptation fournie dans le cadre de l'AE était douteuse et qu'il fallait faire davantage pour que ces sommes permettent d'assurer une véritable formation et l'acquisition des compétences requises pour trouver et garder un emploi.

> Chez nous, il y a un « trou noir » bien connu au chapitre de la durée. Votre prestation s'épuise et puis il y a une période où on touche de l'aide sociale. Pour bien des travailleurs des usines de traitement du poisson dans la péninsule acadienne, c'est ça la réalité. On les renvoie sur les bancs d'école faire de petites choses qui ne sont pas de la formation très constructive. Il faudrait envisager de se servir de cet argent pour les former correctement et offrir de la formation constructive, pas ce genre de travail où les gens s'assoient sur des bancs d'école parce que le système ne leur permet pas de toucher des prestations pendant cette période. **(John Gagnon, Fédération des travailleurs et des travailleuses du Nouveau-Brunswick)**[57]

> Bien sûr, nous pouvons et nous devons faire mieux. Par exemple, au moment même où je vous parle, nous sommes en train d'évaluer chacun de nos programmes de mesures actives, province par province. Nous le faisons en partenariat avec les provinces car, comme vous le savez, ce sont elles qui s'occupent de la mise en œuvre des mesures actives. **(Andrew Treusch, Ministère des Ressources humaines, Politique stratégique et planification)**[58]

---

55 *Ibid.* (15:25).

56 SFAE, séance n° 4 (16:55), mercredi 24 novembre 2004.

57 *Ibid.* (15:30).

58 SFAE, séance n° 4 (11:45), mercredi 24 novembre 2004.

Recommandation 17

Le Comité recommande qu'une fois terminée l'évaluation de l'efficacité des prestations d'emploi et mesures de soutien, le gouvernement fédéral se serve de cette information, dans toute la mesure du possible, pour faire en sorte que les dépenses effectuées dans le cadre de la nouvelle génération des ententes de développement du marché du travail portent exclusivement sur les mesures qui ont atteint les résultats escomptés[59]. De plus, le gouvernement fédéral doit négocier avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour établir un processus d'appel à l'intention des personnes qui se voient refuser l'accès aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien.

Recommandation 18

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur l'assurance-emploi* par l'ajout d'une aide à la mobilité dans les prestations d'emploi et mesures de soutien. L'aide à la mobilité ne serait versée qu'après vérification et confirmation d'un emploi. Comme les autres prestations d'emploi et mesures de soutien, cette aide reposerait sur la participation volontaire.

Recommandation 19

Le Comité recommande que le gouvernement modifie l'article 78 de la *Loi sur l'assurance-emploi* pour exiger qu'au moins 0,8 p. 100 de toute la rémunération assurable calculée soit affectée aux prestations d'emploi et mesures de soutien et qu'on se serve des fonds additionnels rendus ainsi disponibles pour assurer une formation valable aux personnes qui sont admissibles dans une définition plus inclusive de « participant » selon l'article 58 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Recommandation 20

Le Comité recommande que le gouvernement lance un projet pilote pour évaluer l'efficacité d'un remboursement de cotisations aux employeurs qui 1) offrent de la formation pour contrer les pénuries de compétences; 2) absorbent des coûts de formation au moment de remplacer des travailleurs qui touchent

---

[59] Le Bloc québécois soutient que le gouvernement fédéral devrait respecter les ententes entre Québec et Ottawa visant le développement du marché du travail.

des prestations de maternité ou des prestations parentales; 3) assurent de la formation aux travailleurs saisonniers et âgés; et 4) offrent des cours d'alphabétisation en milieu de travail à leurs employés. Si le projet pilote permet de constater l'efficacité de cet incitatif à la formation, celui-ci devrait devenir une composante standard du régime d'assurance-emploi et son coût ne devrait pas faire partie de la limite de dépense prévue à l'article 78 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

V. Autres recommandations

Recommandation 21

Le Comité recommande que le gouvernement modifie la *Loi sur l'assurance-emploi* pour exempter les travailleurs agricoles étrangers et leurs employeurs de cotiser à l'assurance-emploi.

Recommandation 22

Étant donné l'incidence grandissante du travail autonome sur le marché du travail au Canada, le Comité recommande que le gouvernement envisage la création d'un cadre pour étendre l'application du régime d'AE, tant pour les prestations régulières que spéciales, aux travailleurs autonomes.

Recommandation 23

Le Comité recommande que le gouvernement modifie le *Règlement sur l'assurance-emploi* afin de ne pas tenir compte du revenu de pension, de l'indemnité de départ et de congé annuel payé dans le calcul de la rémunération aux fins des prestations.

Recommandation 24

Le Comité recommande au gouvernement de modifier le paragraphe 5(3) (et, au besoin, l'alinéa 5(2)*i*)) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de supprimer la présomption de culpabilité en cas de lien de dépendance entre l'employeur et l'employé.

Recommandation 25

Le Comité recommande que le gouvernement veille à ce que chaque bureau de district du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences dispose d'un conseiller pour les prestataires.

Recommandation 26

Le Comité recommande que le délai de carence de deux semaines soit supprimé pour ceux qui participent à une formation approuvée.

Recommandation 27

Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité de prolonger les prestations de maladie de 35 semaines pour ceux qui souffrent d'une maladie prolongée et grave.

Recommandation 28

Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité d'étendre les prestations de compassion aux familles dont les enfants doivent recevoir des soins médicaux à l'extérieur de la localité où ils habitent.

CONCLUSION

Les membres du Comité sont unanimes à penser que la gestion des fonds d'assurance-emploi par le gouvernement présente de graves lacunes depuis la fin des années 1990. Les cotisants — tant les employés que les employeurs — ont dû assumer des coûts excessifs en comparaison des avantages que le régime devait apporter. Cela doit cesser dès maintenant.

Notre rapport se veut un point de départ pour rétablir la bonne gestion financière de l'AE, améliorer l'accès aux prestations et offrir le niveau de soutien qui devrait être offert, aux dires d'un grand nombre, aux travailleurs sans emploi visés par le régime. Il incombe au gouvernement fédéral de veiller à ce que tous les cotisants à l'AE soient bien servis à l'intérieur du programme. Nous espérons que les recommandations contenues dans le rapport aideront le gouvernement à s'acquitter de cette responsabilité.

L'étude a été menée en très peu de temps et les membres du Sous-comité tiennent à remercier tous les témoins qui ont pris le temps, à court préavis souvent, de leur faire part de leur expérience. Leur intérêt et leur réflexion à l'égard des nombreuses questions qui concernent le régime d'assurance-emploi ont apporté une contribution essentielle au rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Comité recommande la présentation en 2005 d'un projet de loi qui créerait une nouvelle entité de l'État appelée la Commission de l'assurance-emploi. Cette commission serait dotée par la loi du pouvoir de gérer et d'investir les recettes de l'assurance-emploi dans le Compte du fonds d'assurance-emploi et de transférer ces sommes au Trésor, comme l'exige la loi, afin de supporter les coûts de l'assurance-emploi. Elle serait dirigée par des commissaires sélectionnés pour représenter de façon large et à parts égales les travailleurs et les employeurs. Le gouvernement serait aussi représenté. Les postes de président et de vice-président de la Commission seraient assumés à tour de rôle par des représentants des employeurs et des travailleurs après un mandat de deux ans. Les commissaires seraient nommés par le gouverneur en conseil après consultation de groupes représentant les cotisants à l'assurance-emploi. La commission serait tenue de rendre compte et de faire rapport de ses activités et des fonds qu'elle gère conformément aux normes comptables généralement reconnues dans le secteur public. Elle devrait avoir le pouvoir de faire des recommandations au gouvernement.

Recommandation 2

Le Comité recommande, en concomitance avec la législation mentionnée à la recommandation 1, qu'un pouvoir légal soit accordé pour la création d'une nouvelle réserve, qu'on appellerait le Compte du fonds d'assurance-emploi. Ce compte, qui pourrait s'apparenter au Compte du fonds des changes, serait indépendant du Trésor et servirait de dépôt pour toutes les cotisations à l'assurance-emploi et les autres transferts du Trésor prescrits par la loi. Les fonds transférés du Compte du fonds d'assurance-emploi au Trésor serviraient uniquement à couvrir les coûts de l'assurance-emploi.

Recommandation 3

Le Comité recommande que, à compter de 2005-2006, le gouvernement fédéral commence à transférer de l'argent du Trésor au Compte du fonds d'assurance-emploi proposé. Ce transfert s'échelonnerait sur une longue période, en tenant compte de la situation budgétaire et des perspectives du gouvernement fédéral. Le montant minimal à transférer dans le Compte chaque année ne devrait pas être inférieur à la moitié du montant qu'il reste dans la réserve pour éventualités en fin

d'exercice. Ces transferts se poursuivraient jusqu'à ce que le solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi au 31 mars 2004 soit entièrement transféré au Compte du fonds d'assurance-emploi. Une fois le solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi à zéro, toutes les mentions de ce compte dans la *Loi sur l'assurance-emploi* seraient abrogées.

Recommandation 4

Le Comité recommande la création d'une réserve de stabilisation des taux de cotisation et son maintien dans le cadre du Compte du fonds d'assurance-emploi proposé. Le montant de cette réserve serait estimé par l'actuaire en chef de la Commission de l'assurance-emploi proposée, puis estimé à nouveau tous les cinq ans. La réserve devrait être gérée de façon prudente, produire suffisamment de recettes pour maintenir la stabilité des taux de cotisation sur une période de cinq ans et ne jamais excéder de plus de 10 p. 100 les prévisions les plus récentes sur les besoins s'y rattachant.

Recommandation 5

Le Comité recommande qu'à partir de 2005,

i) l'actuaire en chef de la Commission de l'assurance-emploi proposée sollicite les conseils de spécialistes indépendants pour estimer annuellement un taux d'équilibre qui garantirait la solvabilité du régime ainsi que la stabilité du taux de cotisation sur les cinq années à venir;

ii) l'actuaire en chef sollicite les conseils de spécialistes indépendants pour estimer, tous les cinq ans, l'ampleur de la réserve de stabilisation des taux de cotisation en vue de garantir la solvabilité du régime ainsi que la stabilité du taux de cotisation sur les cinq années à venir;

iii) la Commission de l'assurance-emploi proposée recommande un taux d'équilibre et publie un rapport justifiant son choix au plus tard le 30 septembre de l'année précédant l'année à laquelle le taux recommandé s'applique.

Recommandation 6

Advenant que le taux de cotisation recommandé par la Commission de l'assurance-emploi proposée soit, pour une raison extraordinaire, différent de celui que le gouverneur en conseil souhaite approuver, le Comité recommande que le gouvernement, pour fixer un taux de cotisation différent, modifie la *Loi sur l'assurance-emploi* en instaurant un taux réglementaire pour une période maximale d'un an. Ce changement législatif proposé doit faire l'objet d'un vote à la Chambre des communes.

Recommandation 7

Le Comité recommande que le gouvernement instaure une exemption de base annuelle sur la rémunération assurable de 3 000 $ qui remplacerait le remboursement des cotisations pour les cotisants qui ont une faible rémunération. Le montant de l'exemption ferait l'objet d'une indexation à la hausse d'après l'augmentation de la rémunération hebdomadaire moyenne au Canada. Il faudrait revoir cette nouvelle mesure deux ans après son entrée en vigueur pour évaluer ses répercussions sur les heures de travail.

Recommandation 8

Le Comité recommande qu'en 2005 le gouvernement conçoive et mette en oeuvre un moyen de rembourser aux employeurs les cotisations d'assurance-emploi correspondant aux cotisations d'assurance-emploi versées en trop par les employés.

Recommandation 9

Le Comité recommande que le mode actuel de partage des coûts entre les employeurs et les travailleurs soit maintenu.

Recommandation 10

Le Comité recommande que le gouvernement instaure une période d'admissibilité uniforme de 360 heures, peu importe les taux de chômage régionaux et le type de prestations. Il en résulterait une période d'admissibilité de 12 semaines à raison de 30 heures par semaine.

Recommandation 11

Le Comité recommande que le droit maximal aux prestations régulières soit porté à 50 semaines comme dans le cas des prestations spéciales.

Recommandation 12

Le Comité recommande que, après avoir évalué le projet pilote qui accorde cinq semaines de prestations de plus dans les régions à chômage élevé et consulté la Commission de l'assurance-emploi proposée, le gouvernement modifie le droit aux prestations de manière à offrir une incitation supplémentaire à travailler plus longtemps que le nombre d'heures minimal nécessaire pour avoir droit aux prestations.

Recommandation 13

Le Comité recommande que la Commission de l'assurance-emploi proposée consulte les cotisants et fasse rapport au gouvernement sur la possibilité de verser une prestation supplémentaire passé la période maximale de 50 semaines de manière à aider les travailleurs de 50 ans et plus qui sont mis à pied à faire face à une période de chômage. Le montant de la prestation supplémentaire et sa durée devraient dépendre des cotisations cumulées au régime d'AE.

Recommandation 14

Le Comité recommande que le gouvernement abolisse la méthode actuelle de calcul de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable et adopte à la place une période de calcul du taux qui serait égale à la période d'admissibilité. Seules les semaines ayant la plus forte rémunération dans la nouvelle période de calcul du taux seraient considérées et la moyenne de la rémunération serait calculée sur les 12 meilleures semaines d'emploi assurable.

Recommandation 15

Le Comité recommande que le gouvernement porte le taux des prestations de 55 à 60 p. 100 de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable.

Recommandation 16

Le Comité recommande que le gouvernement, après avoir consulté la Commission d'assurance-emploi proposée, lance un projet-pilote à l'ensemble du pays visant à évaluer l'impact d'un taux de prestation variable qui se situerait entre 61 et 65 p. 100 de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable, selon le nombre d'heures assurables travaillées en sus de la période d'admissibilité minimale en heures.

Recommandation 17

Le Comité recommande qu'une fois terminée l'évaluation de l'efficacité des prestations d'emploi et mesures de soutien, le gouvernement fédéral se serve de cette information, dans toute la mesure du possible, pour faire en sorte que les dépenses effectuées dans le cadre de la nouvelle génération des ententes de développement du marché du travail portent exclusivement sur les mesures qui ont atteint les résultats escomptés. De plus, le gouvernement fédéral doit négocier avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour établir un processus d'appel à l'intention des personnes qui se voient refuser l'accès aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien.

Recommandation 18

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur l'assurance-emploi* par l'ajout d'une aide à la mobilité dans les prestations d'emploi et mesures de soutien. L'aide à la mobilité ne serait versée qu'après vérification et confirmation d'un emploi. Comme les autres prestations d'emploi et mesures de soutien, cette aide reposerait sur la participation volontaire.

Recommandation 19

Le Comité recommande que le gouvernement modifie l'article 78 de la *Loi sur l'assurance-emploi* pour exiger qu'au moins 0,8 p. 100 de toute la rémunération assurable calculée soit affectée aux prestations d'emploi et mesures de soutien et qu'on se serve des fonds additionnels rendus ainsi disponibles pour assurer une formation valable aux personnes qui sont admissibles dans une définition plus inclusive de « participant » selon l'article 58 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Recommandation 20

Le Comité recommande que le gouvernement lance un projet pilote pour évaluer l'efficacité d'un remboursement de cotisations aux employeurs qui 1) offrent de la formation pour contrer les pénuries de compétences; 2) absorbent des coûts de formation au moment de remplacer des travailleurs qui touchent des prestations de maternité ou des prestations parentales; 3) assurent de la formation aux travailleurs saisonniers et âgés; et 4) offrent des cours d'alphabétisation en milieu de travail à leurs employés. Si le projet pilote permet de constater l'efficacité de cet incitatif à la formation, celui-ci devrait devenir une composante standard du régime d'assurance-emploi et son coût ne devrait pas faire partie de la limite de dépense prévue à l'article 78 de la *Loi sur l'assurance-emploi.*

Recommandation 21

Le Comité recommande que le gouvernement modifie la *Loi sur l'assurance-emploi* pour exempter les travailleurs agricoles étrangers et leurs employeurs de cotiser à l'assurance-emploi.

Recommandation 22

Étant donné l'incidence grandissante du travail autonome sur le marché du travail au Canada, le Comité recommande que le gouvernement envisage la création d'un cadre pour étendre l'application du régime d'AE, tant pour les prestations régulières que spéciales, aux travailleurs autonomes.

Recommandation 23

Le Comité recommande que le gouvernement modifie le *Règlement sur l'assurance-emploi* afin de ne pas tenir compte du revenu de pension, de l'indemnité de départ et de congé annuel payé dans le calcul de la rémunération aux fins des prestations.

Recommandation 24

Le Comité recommande au gouvernement de modifier le paragraphe 5(3) (et, au besoin, l'alinéa 5(2)i)) de la Loi sur l'assurance-emploi afin de supprimer la présomption de culpabilité en cas de lien de dépendance entre l'employeur et l'employé.

Recommandation 25

Le Comité recommande que le gouvernement veille à ce que chaque bureau de district du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences dispose d'un conseiller pour les prestataires.

Recommandation 26

Le Comité recommande que le délai de carence de deux semaines soit supprimé pour ceux qui participent à une formation approuvée.

Recommandation 27

Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité de prolonger les prestations de maladie de 35 semaines pour ceux qui souffrent d'une maladie prolongée et grave.

Recommandation 28

Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité d'étendre les prestations de compassion aux familles dont les enfants doivent recevoir des soins médicaux à l'extérieur de la localité où ils habitent.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général du Canada	04/11/2004	1
Nancy Cheng, vérificateur général adjoint		
Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada		
Jean-Pierre Plouffe, principal		
Ministère des Finances		
Louis Lévesque, sous-ministre adjoint		
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences		
Bill James, directeur général, Politique de l'assurance-emploi, politique et conception des programmes d'emploi		
Andrew Treusch, sous-ministre adjoint, Politique stratégique et planification		
Centrale des syndicats du Québec	15/11/2004	2
Mario Labbé, conseiller à l'assurance-emploi et aux régimes de retraite		
Pierre Séguin, vice-président		
Confédération des syndicates nationaux		
France Bibeau, conseillère syndicale, Service des relations de travail		
Roger Valois, vice-président, Comité exécutif		
Congrès du travail du Canada		
Kevin Hayes, économiste principal, Politique sociales et économique		
Hassan Yussef, économiste principal		
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec		
Marc Bellemare, conseiller syndical		
René Roy, secrétaire général		
Association canadienne de la construction	17/11/2004	3
Michael Atkinson, président		
Dennis Ryan, directeur principal, Affaires gouvernementales		
Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires		
Joyce Reynolds, vice-présidente principale, Affaires gouvernementales		
Chambre de commerce du Canada (La)		
Robert McKinstry, analyste de politique		
Michael Murphy, premier vice-président, Politiques		

Conseil canadien des chefs d'entreprise Sam Boutziouvis, vice-président, Politiques et directeur des recherches	17/11/2004	3
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante André Piché, directeur, Affaires nationales		
Comité d'étude sur le travail saisonnier Normand Carrier, président Gérald Clavette, membre	24/11/2004	4
Comité du sud-est pour les changements à l'assurance-emploi Gilles LeBlanc, propriétaire, Usine de poisson Robert MacKay, employé, Usine de homard		
Département des métiers de la construction, FAT-COI, Bureau canadien Robert Blakely, directeur des affaires canadiennes Carol MacLeod, directeur exécutif, Relations gouvernementales et communications		
Fédération des travailleurs et travailleuses du Nouveau-Brunswick John Gagnon, membre du conseil exécutif		
Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (réseau québécois) Sébastien Duclos, coordonateur		
À titre individuel Rodrigue Landry		
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Malcolm Brown, sous-ministre adjoint, Politique et conception des programmes d'emploi Bill James, directeur général, Politique d'assurance-emploi Rick Steward, directeur général, Politique du marché du travail	07/12/2004	7

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport au plus tard le 15 mai 2005.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (séances *n*^{os} *3, 12, 13 et 16 comprenant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Raymonde Folco, députée

OPINION DISSIDENTE

Parti conservateur du Canada
Peter Van Loan, député, York–Simcoe
Porte-parole du PCC – RHDC
9 février 2005

Introduction

Le Parti conservateur du Canada (PCC) présente un rapport dissident pour accompagner le rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (HUMA) intitulé « Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi ».

Le sous-comité avait pour mandat d'examiner la question du surplus qui s'accumule depuis dix ans et qui se chiffre actuellement à 46 milliards de dollars. L'important, à l'heure actuelle, est de cesser la pratique qui a cours au gouvernement depuis une dizaine d'années et qui consiste à fixer les taux de cotisation à un niveau beaucoup plus haut que nécessaire et à détourner le surplus vers le Trésor, ce qui contrevient directement à l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Les recommandations contenues dans le rapport débordent de loin la question du surplus et proposent des changements de fond dans le régime, ce qui est une toute autre question.

Bien qu'il s'agisse d'un rapport dissident, nous tenons à souligner tout le travail accompli par le sous-comité et à préciser que le but du présent rapport est de compléter les recommandations, et non de s'y opposer totalement.

Le surplus théorique de l'AE

Le Parti conservateur du Canada estime que le gouvernement doit être tenu responsable du solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi, qui continue de grossir année après année, même si la vérificatrice générale persiste à répéter que cela contrevient à la *Loi sur l'assurance-emploi*. En continuant de suspendre l'application d'un mécanisme de fixation des taux qui est juste et transparent, le gouvernement laisse le surplus s'accumuler.

Nous croyons qu'il ne faut pas remettre les compteurs à zéro. Il est important pour tous les cotisants que le gouvernement rende des comptes. Ce n'est pas pour rien que le

« surplus théorique » (maintenant de 46 milliards de dollars) fait l'objet d'un suivi : c'est pour connaître les sommes que les cotisants ont versées dans le régime d'assurance-emploi.

Nous croyons que le surplus appartient aux personnes qui ont cotisé à l'assurance-emploi, c'est-à-dire les travailleurs et les employeurs du Canada.

Nous croyons que toute action visant à retourner les fonds excédentaires doit être menée d'une façon juste et transparente pour les cotisants. Si le gouvernement était d'accord pour remettre le surplus dans le Compte d'AE et qu'il trouvait l'argent pour le faire, les fonds excédentaires devraient être retournés À LA FOIS aux travailleurs et aux employeurs puisqu'ils viennent des deux côtés. Il faudrait que cela se fasse dans la transparence.

Nous appuyons les recommandations 1 à 8 du rapport du sous-comité, qui visent à créer un fonds tout à fait distinct, avec une réserve, sans surcharger les cotisants, et de façon à mettre fin à l'accumulation inacceptable de fonds excédentaires, contraire à la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Tous les fonds excédentaires autres que ceux qui sont nécessaires pour alimenter la réserve selon des calculs actuariels devraient être rendus aux travailleurs et aux employeurs canadiens sur une certaine période au moyen d'un remboursement annuel qui prendrait la forme d'un taux de cotisation réduit.

C'est sur ce point que l'opinion des conservateurs diffère de celle des députés libéraux, bloquistes et néodémocrates du Comité. Tous les partis conviennent que le surplus du Compte d'AE doit être remboursé dans un compte distinct, mais ils ne s'entendent pas sur la façon de dépenser l'argent. Les trois autres partis estiment qu'il faut consacrer le surplus à l'amélioration du programme, tandis que le Parti conservateur pense que l'argent doit retourner dans les poches des contribuables.

Recommandation du PCC – Si le gouvernement décide de rapatrier le surplus du Compte d'AE, les fonds devraient être redistribués aux employeurs et aux employés, proportionnellement aux cotisations payées.

Les changements apportés au programme doivent s'autofinancer et non être financés par des surplus antérieurs

La majorité des recommandations du sous-comité suggèrent une hausse considérable des dépenses, justifiée par le fait qu'elle serait financée à même le « surplus théorique » du Compte d'AE. Nous sommes tout à fait en désaccord avec ce point de vue pour plusieurs raisons.

1) Le programme d'AE doit être conçu pour être durable.

2) Il faut s'assurer que la nouvelle structure du compte et son mécanisme d'établissement des taux fonctionnent convenablement avant d'étendre le programme.
3) Tout changement apporté au programme doit d'abord faire l'objet d'une évaluation de coût par RHDCC afin de déterminer les coûts à long terme.

Tous les changements apportés au programme sont à long terme et doivent être financés par les cotisations, et non par un surplus accumulé au fil des ans. Le fait d'utiliser le surplus pour financer des changements est non seulement inéquitable, mais il ouvre la porte à une expansion du programme qui ne pourra être maintenu à long terme, puisque le surplus n'est pas inépuisable. Il sera alors impossible d'éviter la crise.

Recommandation du PCC – Que toute hausse importante des dépenses soit suspendue jusqu'à ce que le Compte d'AE fonctionne convenablement et que les répercussions financières des dépenses sur le compte aient été évaluées.

Le rôle changeant de l'employeur dans le Programme d'AE

Les changements proposés dans les recommandations du rapport du Comité représentent une série radicale de nouvelles dépenses. Aucune évaluation fiscale convenable du coût de ces changements n'a été réalisée. Il serait précipité de mettre en œuvre d'un coup ces changements au programme d'AE et d'engager une hausse massive des dépenses qui aura des répercussions sur les travailleurs et les employeurs du pays. Pour un grand nombre des points que l'on souhaite régler par ces changements, il serait plus approprié de s'y attaquer un à un plutôt que d'imposer un changement radical au régime. Les employeurs ont avisé le sous-comité que les intervenants avaient été très peu, voire pas du tout, consultés sur l'incidence de l'expansion du programme d'AE sur les employeurs qui fournissent la plus grande part des cotisations.

Le rapport compte très peu de recommandations ayant un lien direct avec ce qu'ont exprimé les témoins représentant les employeurs qui cotisent au régime. On s'attend normalement à ce que les employeurs assument la majeure partie des cotisations parce qu'on soutient qu'ils ont davantage de contrôle sur les décisions relatives à l'embauche ou à la mise à pied des employés et qu'ils doivent, par conséquent, assumer de plus fortes dépenses.

Toutefois, ces dernières années, on a accordé aux travailleurs des avantages spéciaux pour lesquels l'employeur n'a aucun contrôle (les congés parentaux, par exemple). Pourtant, l'employeur continue à assumer une plus grande part des coûts relatifs aux éléments « sociaux » du régime d'assurance-emploi. Nous nous devons, par mesure de justice et d'équité, retrouver un équilibre à cet égard.

Recommandation du PCC – le gouvernement devrait réviser le ratio du taux de cotisation en tenant compte des éléments sociaux du régime d'assurance-emploi de façon à maintenir l'équité et l'équilibre entre les cotisants.

Appui unanime envers certaines recommandations

Plusieurs autres recommandations jouissent de l'appui unanime du Comité et le Parti conservateur souhaite exprimer officiellement son appui aux recommandations 17, 18, 20, 21, 26, 27 et 28. Nous appuyons ces recommandations parce qu'elles s'attaquent aux inégalités du système, améliorent l'efficacité du système ou portent sur des questions de compassion. Ces recommandations n'entraîneraient pas de grosses dépenses et pourraient être appliquées dans les limites du taux de cotisation actuellement en vigueur.

Appui envers les changements au régime

Nous insistons sur le fait que le Parti conservateur ne s'oppose pas en principe aux changements proposés au régime d'assurance-emploi; nous estimons plutôt qu'il y aurait lieu d'examiner les changements à apporter une fois que le régime fonctionnera adéquatement et qu'on aura analysé à fond leurs coûts et leurs conséquences, ce qui, pour l'instant, n'a toujours pas été fait. À notre avis, ce serait manquer de respect envers les contribuables et leur argent que de recommander une augmentation substantielle des dépenses sans connaître pleinement les conséquences potentielles des changements.

Conclusion

Le surplus théorique de 46 milliards de dollars accumulé dans le système de l'assurance-emploi évoque une volonté délibérée de surtaxer les travailleurs et leurs employeurs dans le but de détourner les sommes ainsi amassées et de financer d'autres priorités gouvernementales.

Cette pratique est intellectuellement malhonnête, elle enfreint la loi, elle s'est valu la critique de la vérificatrice générale et se veut une forme d'imposition injuste et régressive. Au lieu de financer l'augmentation des dépenses gouvernementales à partir d'impôts sur le revenu plus progressifs, le recours au surplus de l'assurance-emploi à cette fin accable les travailleurs à faible revenu et les petites entreprises d'un fardeau proportionnellement plus lourd. Par conséquent, cette mesure vise ceux qui peuvent le moins se le permettre au lieu de ceux qui en auraient les moyens.

Les cotisations sociales extrêmement élevées sont de véritables « tueuses d'emplois » et empêchent les employeurs de créer de nouveaux emplois et de stimuler la croissance économique. La meilleure forme d'assurance-emploi, c'est la création de

nouveaux emplois – ce à quoi nuit la surimposition de 46 milliards de dollars appliquée par l'entremise des cotisations d'assurance-emploi depuis les dix dernières années.

Notre priorité est de mettre un terme à cette pratique injuste qui cause un préjudice aux familles de travailleurs ainsi qu'aux entreprises à qui le gouvernement a soutiré de l'argent sous de faux prétextes. Nous devons stopper ce brigandage et leur restituer leur argent.

PROCÈS-VERBAL

Le 21 octobre 2004
(*Séance n° 3*)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à 11 h 03, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Raymonde Folco, président(e).

Membres du Comité présents : Peter Adams, Eleni Bakopanos, Jean-Claude D'Amours, Barry Devolin, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Tony Martin, Mario Silva et Peter Van Loan.

Membres substituts présents : Alain Boire pour Yves Lessard et Alexa McDonough pour Tony Martin.

Membres associés présents : Alexa McDonough.

Autres députés présents : Michel Guimond.

Aussi présents : Service d'information et de recherche parlementaires : Chantal Collin, analyste; Kevin Kerr, analyste.

Témoins : Justice Canada : Suzie Beaulieu, avocate, Services juridiques de DSC/RHDSC. *Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences* : Lenore Burton, directrice générale, Direction de l'apprentissage et de l'alphabétisation; Marc LeBrun, directeur, Programme de la subvention canadienne pour l'épargne-études. *Ministère des Finances* : Lise Potvin, chef principal, Division des impôts des particuliers. *Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences* : Marie-Josée Thivierge, sous-ministre adjointe, Programmes d'investissement dans la personne. *Ministère des Finances* : David Wurtele, agent principal, politique de l'impôt, Régimes de revenu différé.

Conformément à son ordre de renvoi du 14 octobre 2004 au sujet du projet de loi C-5, Loi sur l'aide financière à l'épargne destinée aux études postsecondaires, le Comité entreprend une séance d'information.

Marie-Josée Thivierge fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 12 h 05, le Comité suspend ses travaux.

À 12 h 13, le Comité reprend ses travaux à huis clos.

Il est convenu, — Que, à l'avenir, un formulaire de demande soit disponible pour la Bourse de recherches de la flamme du centenaire.

Il est convenu, — Que M. David J. Hains soit le lauréat de la Bourse de recherches de la flamme du centenaire.

Le Comité entreprend l'examen de questions relatives aux travaux du Comité.

Il est convenu, — Que le Comité directeur se réunisse le jeudi 26 octobre 2004 afin de choisir les témoins pour l'étude du projet de loi C-5.

Il est convenu, — Que la Fédération canadienne des étudiantes et étudiants, la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ), l'Association canadienne des professeurs et professeures d'université et l'Alliance canadienne des associations étudiantes soient invitées à comparaître le jeudi 28 octobre 2004 sur le projet de loi C-5.

Il est convenu, — Que « conformément à l'article 108 du Règlement et à l'ordre de renvoi contenu dans l'adresse en réponse au discours du Trône, le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées étudie la question du fonds de l'assurance-emploi pour que l'argent accumulé dans ce fonds serve uniquement au programme d'assurance-emploi, dans l'intérêt des travailleurs et des contribuables, et que le Comité en fasse rapport à la Chambre des communes au plus tard le 1er juin 2005 ».

Que la motion soit modifiée en ajoutant, après les mots « dans l'intérêt des travailleurs et des contribuables, » ce qui suit : « en formant un sous-comité chargé d'entreprendre cette étude » et par substitution, aux mots « 1er juin 2005 », des mots « 17 décembre 2004 ».

Du consentement unanime, il est convenu, — Que la motion suivante : « Que le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, en conformité avec les intentions énoncées dans le Discours du Trône adopté lors du vote du 20 octobre 2004, étudie et recommande des mesures visant à assurer que toute utilisation future du programme de l'assurance-emploi sera pour le seul bénéfice des travailleurs et ne peut être utilisé à d'autres fins, et fasse rapport à la Chambre des communes, au plus tard le 17 décembre 2004 » soit retirée.

Il est convenu, — Que la séance continue jusqu'à 13 h 15.

Après débat, l'amendement mis au voix, est adopté avec dissidence : POUR : 7 CONTRE : 3

La motion principale modifiée est adoptée à l'unanimité.

À 13 h 17, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Danielle Bélisle

Le 14 décembre 2004
(*Séance n° 12*)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 12, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Raymonde Folco, présidente.

Membres du Comité présents : Peter Adams, Jean-Claude D'Amours, Barry Devolin, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Yves Lessard, Mario Silva et Peter Van Loan.

Membres substituts présents : Yvon Godin pour Tony Martin et Derek Lee pour Eleni Bakopanos.

Aussi présents : Service d'information et de recherche parlementaires : Kevin Kerr, analyste.

Le Comité entreprend l'examen du rapport du Sous-comité sur le fond de l'assurance-emploi.

Il est convenu, — Que le Comité présente un rapport partiel pour donner suite à sa motion visant à déposer un rapport sur les fonds de l'assurance-emploi et qu'il revoie ce qui ne figure pas dans le rapport en février.

À 13 h 59, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Danielle Bélisle

Le 14 décembre 2004
(*Séance n° 13*)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à huis clos à 17 h 07, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Raymonde Folco, présidente.

Membres du Comité présents : Peter Adams, Eleni Bakopanos, Jean-Claude D'Amours, Barry Devolin, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Yves Lessard et Peter Van Loan.

Membres substituts présents : Yvon Godin pour Tony Martin et Raymond Simard pour Mario Silva.

Aussi présents : Service d'information et de recherche parlementaires : Kevin Kerr, analyste.

Le Comité entreprend l'examen du rapport du Sous-comité sur le fond de l'assurance-emploi.

Il est convenu, — Que le rapport partiel du Comité comprenne les recommandations 1 à 8 inclusivement; que le texte allant jusqu'à la recommandation 8 soit déposé et que le dernier paragraphe de l'introduction soit remplacé par le suivant : « Le Comité a pu discuter et adopter les huit premières recommandations du rapport du Sous-comité, lesquelles forment le corps du présent rapport intérimaire. Il n'a toutefois pas encore pu examiner les autres recommandations du Sous-comité dont le texte figure à l'annexe A du présent rapport ».

Il est convenu, — Que l'étude des recommandations 9 à 28 qui n'ont pas fait l'objet d'un vote devront être étudiées en priorité dès notre retour en Chambre et y voir même à ajouter des réunions de travail pour répondre à cet objectif.

Il est convenu, — Que le Comité adopte le rapport « Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi - Partie 1 » (dans sa forme modifiée) du Sous-comité sur le fond de l'assurance-emploi comme étant le deuxième rapport du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport au plus tard cent cinquante (150) jours suivant sa présentation.

À 17 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Danielle Bélisle

Le 8 février 2005
(*Séance n° 16*)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 07, dans la pièce 705 de l'édifice de La Promenade, sous la présidence de Raymonde Folco, présidente.

Membres du Comité presents : Peter Adams, Eleni Bakopanos, Jean-Claude D'Amours, Barry Devolin, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Yves Lessard et Peter Van Loan.

Membres substituts presents : Yvon Godin pour Tony Martin, Dominic LeBlanc pour Mario Silva et Denis Paradis pour Eleni Bakopanos.

Aussi presents : Service d'information et de recherche parlementaires : Kevin Kerr, analyste.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 21 octobre 2004 et le 14 décembre 2004, le Comité reprend son étude sur les Fonds de l'assurance-emploi.

Il est convenu, — Que le rapport complet (incluant la Partie 1 qui fut déposée en décembre) soit déposé à la Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité adopte le rapport « Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi » (dans sa forme modifiée) du Sous-comité sur le fond de l'assurance-emploi comme étant le troisième rapport du Comité permanent du Développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées.

Il est convenu, — Que le greffier soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires à la rédaction et à la typographie, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à déposer le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer au plus 550 copies de ce rapport en format bilingue.

Il est convenu, — Que, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport au plus tard le 15 mai 2005.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 108(1)(*a*) du Règlement, le comité autorise l'impression d'opinion dissidente du parti conservateur en annexe au présent rapport, immédiatement après la signature de la présidente; que l'opinion dissidente ne dépasse pas 5 pages; (caractère de 12 pt; interligne de 1.5) et que l'opinion dissidente soit transmise dans un format électronique dans les deux langues officielles au greffier du comité au plus tard le jeudi 10 février 2005 à midi.

À 13 h 00, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Danielle Bélisle